SENATE SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-second Parliament, 2015-16-17-18

Première session de la
quarante-deuxième législature, 2015-2016-2017-2018

Proceedings of the Special Senate Committee on

SENATE MODERNIZATION

Chair:
The Honourable STEPHEN GREENE

Wednesday, February 14, 2018
Wednesday, February 28, 2018

Issue No. 16

Thirty-sixth and thirty-seventh meetings:

Consideration of methods to make the Senate more effective within the current constitutional framework

Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la

MODERNISATION DU SÉNAT

Président :
L'honorable STEPHEN GREENE

Le mercredi 14 février 2018
Le mercredi 28 février 2018

Fascicule nº 16

Trente-sixième et trente-septième réunions :

Examiner les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel

53815-53848

SPECIAL SENATE COMMITTEE ON
SENATE MODERNIZATION

The Honourable Stephen Greene, *Chair*

The Honourable Serge Joyal, P.C., *Deputy Chair*

The Honourable Thomas J. McInnis, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

* Day
(or Mercer)
Dean
Eggleton, P.C.
Frum
Gold
* Harder, P.C.
(or Bellemare)
(or Mitchell)
Lankin, P.C.
Massicotte
McCoy
Mockler
Neufeld
* Smith
(or Martin)
Stewart Olsen
Wells
* Woo
(or Saint-Germain)

*Ex officio members

(Quorum 5)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 12-5 and to the order of the Senate of November 7, 2017, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Neufeld replaced the Honourable Senator Maltais (*February 27, 2018*).

The Honourable Senator Gold replaced the Honourable Senator Verner, P.C. (*February 27, 2018*).

The Honourable Senator Dean replaced the Honourable Senator Marwah (*February 15, 2018*).

The Honourable Senator Marwah replaced the Honourable Senator Dean (*February 13, 2018*).

The Honourable Senator Mockler was added to the membership (*January 31, 2018*).

The Honourable Senator Poirier was removed from the membership of the committee, substitution pending (*January 31, 2018*).

COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR
LA MODERNISATION DU SÉNAT

Président : L'honorable Stephen Greene

Vice-président : L'honorable Serge Joyal, C.P.

Vice-président : L'honorable Thomas J. McInnis

et

Les honorables sénateurs :

* Day
(ou Mercer)
Dean
Eggleton, C.P.
Frum
Gold
* Harder, C.P.
(ou Bellemare),
(ou Mitchell)
Lankin, C.P.
Massicotte
McCoy
Mockler
Neufeld
* Smith
(ou Martin)
Stewart Olsen
Wells
* Woo
(ou Saint-Germain)

* Membres d'office

(Quorum 5)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 12-5 du Règlement et à l'ordre adopté par le Sénat le 7 novembre 2017, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Neufeld a remplacé l'honorable sénateur Maltais (*le 27 février 2018*).

L'honorable sénateur Gold a remplacé l'honorable sénatrice Verner, C.P. (*le 27 février 2018*).

L'honorable sénateur Dean a remplacé l'honorable sénateur Marwah (*le 15 février 2018*).

L'honorable sénateur Marwah a remplacé l'honorable sénateur Dean (*le 13 février 2018*).

L'honorable sénateur Mockler a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 31 janvier 2018*).

L'honorable sénatrice Poirier a été retirée de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 31 janvier 2018*).

Published by the Senate of Canada
Available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada
Disponible sur internet : http://www.parl.gc.ca

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, February 14, 2018
(41)

[*English*]

The Special Senate Committee on Senate Modernization met this day at 12:04 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Stephen Greene, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bellemare, Frum, Greene, Joyal, P.C., Lankin, P.C., Maltais, Marwah, Massicotte, McCoy, Mockler, Stewart Olsen, Verner, P.C. and Wells (13).

In attendance: Marc-André Roy and David Groves, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Friday, December 11, 2015, the committee continued its consideration of methods to make the Senate more effective within the current constitutional framework. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

The chair made a statement.

The committee considered a draft report.

At 1:31 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, February 28, 2018
(42)

[*English*]

The Special Senate Committee on Senate Modernization met this day at 12:01 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Stephen Greene, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bellemare, Dean, Eggleton, P.C., Frum, Gold, Greene, Joyal, P.C., Lankin, P.C., Massicotte, McCoy, McInnis, Mockler, Neufeld, Stewart Olsen and Wells (15).

In attendance: David Groves and Marc-André Roy, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Friday, December 11, 2015, the committee continued its consideration of methods to make the Senate more effective within the current constitutional framework. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

The chair made a statement.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 14 février 2018
(41)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat se réunit aujourd'hui, à 12 h 4, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Stephen Greene (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bellemare, Frum, Greene, Joyal, C.P., Lankin, C.P., Maltais, Marwah, Massicotte, McCoy, Mockler, Stewart Olsen, Verner, C.P., et Wells (13).

Également présents : Marc-André Roy et David Groves, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le vendredi 11 décembre 2015, le comité poursuit son examen sur les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

Le président prend la parole.

Le comité examine une ébauche de rapport.

À 13 h 31, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 28 février 2018
(42)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat se réunit aujourd'hui, à 12 h 1, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Stephen Greene (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bellemare, Dean, Eggleton, C.P., Frum, Gold, Greene, Joyal, C.P., Lankin, C.P., Massicotte, McCoy, McInnis, Mockler, Neufeld, Stewart Olsen et Wells (15).

Également présents : David Groves et Marc-André Roy, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le vendredi 11 décembre 2015, le comité poursuit son examen sur les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

Le président prend la parole.

The committee considered a draft report.

The Honourable Senator Wells moved:

That the committee no longer proceed with the consideration of the draft report.

After debate, with leave, the motion was withdrawn.

At 1:31 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Le comité examine une ébauche de rapport.

L'honorable sénateur Wells propose :

Que le comité cesse l'examen de l'ébauche de rapport.

Après débat, avec le consentement du comité, la motion est retirée.

À 13 h 31, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Blair Armitage

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, February 14, 2018

The Special Senate Committee on Senate Modernization met this day at 12:04 p.m. for the consideration of a draft report on methods to make the Senate more effective within the current constitutional framework.

Senator Stephen Greene (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Welcome, ladies and gentlemen, to the Special Senate Committee on Senate Modernization. I want to remind colleagues that although we are meeting to consider a draft report, we are meeting in public — an idea I had indicated previously is a modern one — so that Canadians have better access to our deliberations and can truly understand the work we do. As I mentioned, today we are considering a draft report.

Before I begin, I would like to inform the committee that Dr. Gary Levy, who appeared before the committee during our work on the Westminster system and is even quoted in this draft report, passed away last night after a short battle with cancer. Dr. Levy may be well known to senators and staff. He was a long-time employee of the Library of Parliament, a past editor of the *Canadian Parliamentary Review* and was clerk to many Senate committees. If senators would like more information about him and so forth, please speak to our clerk after the meeting.

I would also like the note the absence of one of our deputy chairs, Senator Tom McInnis. As you may have heard, Senator McInnis was injured in a fall last week. We wish him well, a speedy recovery and a return to this committee as soon as possible.

In terms of how I would like to proceed today, I'm sure you've noticed the report is relatively short and is divided into five sections. The introduction begins on page 1; a section called "What is the Westminster System?" begins on page 2; "The 'Canadian-style' Westminster" begins on page 6; the fourth one is "Westminster Governments Around the World," beginning on page 9; and the conclusion begins on page 13.

I propose to go section by section as opposed to page by page, if that's agreeable. If colleagues have questions or comments on a specific section, please wait until we get to that section as opposed to putting all your remarks on the table at once. The clerk will start a new speaking list as we begin each section.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 14 février 2018

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat se réunit aujourd'hui, à 12 h 4, pour étudier une ébauche de rapport sur les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel.

Le sénateur Stephen Greene (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Mesdames et messieurs, bienvenue à la séance du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat. Je rappellerai à mes collègues que cette séance est publique, même si nous examinons une ébauche de rapport. Il s'agit, comme je l'ai souligné précédemment, d'une idée moderne qui permettra aux Canadiens et aux Canadiennes d'avoir un meilleur accès à nos délibérations et de vraiment comprendre le travail que nous accomplissons. Comme je l'ai indiqué, nous étudions aujourd'hui une ébauche de rapport.

Avant de commencer, je tiens à vous informer que M. Gary Levy, qui a témoigné devant nous dans le cadre de notre étude sur le système de Westminster et qui est même cité dans l'ébauche de rapport que nous étudions aujourd'hui, est décédé hier soir après un bref combat contre le cancer. Il est peut-être bien connu des sénateurs et du personnel, ayant travaillé longtemps à la Bibliothèque du Parlement, été rédacteur à la *Revue parlementaire canadienne* et été greffier pour de nombreux comités sénatoriaux. Si vous souhaitez obtenir plus de renseignements à son sujet, veuillez vous adresser à notre greffier après la séance.

Je voudrais également souligner l'absence d'un de nos vice-présidents, le sénateur Tom McInnis. Vous avez peut-être appris qu'il s'est blessé lors d'une chute la semaine dernière. Nous lui souhaitons un prompt rétablissement et espérons qu'il sera de retour parmi nous le plus tôt possible.

Voici comment je voudrais que nous procédions aujourd'hui. Je suis certain que vous avez remarqué que le rapport est relativement court et est divisé en cinq sections. L'introduction commence à la page 1, la section intitulée « Qu'est-ce que le système de Westminster? » débute à la page 2; celle intitulée « La version canadienne du gouvernement de Westminster » commence à la page 6, la quatrième section, intitulée « Les gouvernements de Westminster dans le monde », commence à la page 10, alors que la conclusion se trouve à la page 14.

Je propose de procéder section par section plutôt que page par page, si cela vous convient. Je demanderais à ceux qui auraient des questions ou des observations à propos d'une section donnée de bien vouloir attendre jusqu'à ce que nous nous y attaquions au lieu de formuler toutes leurs remarques d'un seul coup. Le

I want to remind senators that this report is about setting the stage for the next part of our study, which is the structure of debate. The goal of this report is to frame our future deliberations in a way that is in keeping with the principles of the Westminster styled system.

Unless there are any general comments, I would like to now proceed to the introductory section. First, I would like to open the floor to Senator Joyal, who is our deputy chair.

Senator Joyal: Thank you, Mr. Chair. I would like to extend my greetings to Senator McInnis, who has unfortunately been the victim of an accident that will keep him away from our work. I hope that he will have an opportunity to look into the proceedings of our discussions today because he has a very keen interest, as you know, being the previous chair of this committee. I know that he will certainly want to be kept informed of our progress. I can just but wish for him to come back as soon as possible so the members of this committee can benefit from his enlightenment on the substance of our deliberations. I would be remiss if I had not started with those words for Senator McInnis.

The draft report, as you say, is very short. We have had the benefit at the steering committee of going through it in terms of its first draft and improving it. I am sure there is still the possibility to add to it here and there to make sure it is reflective of what we have had as testimony and the contributions of the witnesses, especially from Mr. Gary Levy, with whom I happen to have worked for many years. I would like to extend to his family my personal condolences, having known him personally for many years.

I think the proposal that you made to go through page-by-page and leaving us the time, of course, to review quickly is a good procedure, so I suggest we go on that way.

The Chair: Can I open the floor up to people on the introductory section?

Should we move on to section 2: "What is the Westminster System?" Any comments or issues?

Senator Joyal: On line 21, page 2 — unless you are still on page 1?

The Chair: No.

Senator Joyal: Line 21 refers to Senator Day. I have in my notes that Senator Carignan is to be added.

The Chair: I think he is added.

greffier commencera une nouvelle liste des intervenants au début de chaque section.

Je vous rappelle que ce rapport sert à préparer le terrain pour la prochaine étape de notre étude, laquelle porte sur la structure des débats. Il vise à structurer nos délibérations futures dans le respect des principes du système de Westminster.

À moins qu'il n'y ait des commentaires à portée générale, je voudrais maintenant entamer l'étude de l'introduction. J'accorderai d'abord la parole au sénateur Joyal, notre vice-président.

Le sénateur Joyal : Merci, monsieur le président. Je voudrais saluer le sénateur McInnis, qui a malencontreusement été victime d'un accident qui l'empêchera de participer à nos travaux. J'espère qu'il aura l'occasion de prendre connaissance de nos échanges d'aujourd'hui, car il s'intéresse vivement à la question à titre d'ancien président du comité. Je sais qu'il voudra certainement se tenir informé de nos progrès. Je ne peux donc que lui souhaiter de revenir le plus tôt possible pour que les membres du comité puissent bénéficier de ses lumières dans le cadre de leurs délibérations. Je m'en voudrais d'avoir commencé mon intervention sans avoir prononcé quelques mots à son sujet.

Comme vous l'avez fait remarquer, l'ébauche de rapport est très brève. Le comité de direction a eu l'occasion d'en examiner la version initiale et de l'améliorer. Je suis certain qu'il est encore possible d'y apporter des ajouts ici et là pour qu'il rende bien compte des témoignages et des contributions des témoins, particulièrement ceux de M. Gary Levy, avec qui j'ai travaillé pendant des années. Je voudrais offrir mes sincères condoléances à la famille de M. Levy, que j'ai connu personnellement pendant de nombreuses années.

Je pense que votre proposition de passer le rapport en revue page par page pour, bien entendu, nous laisser le temps d'examiner le rapport rapidement, est bonne. Je propose donc de procéder ainsi.

Le président : Puis-je demander si quelqu'un souhaite formuler un commentaire sur l'introduction?

Devrions-nous passer à la section 2, intitulée « Qu'est-ce que le système de Westminster? » Y a-t-il des remarques à ce sujet?

Le sénateur Joyal : Je suis à la ligne 26 de la page 2, à moins que vous ne soyez encore à la page 1?

Le président : Non.

Le sénateur Joyal : Il y est question du sénateur Day. Dans mes notes, il est indiqué qu'il faut ajouter le sénateur Carignan.

Le président : Je pense qu'il a été ajouté.

Senator Joyal: Unless the drafter put him in later on?

The Chair: He is on line 27 or 28.

Senator Joyal: Good. At the time, it was not there in my earlier version, and I'd suggested that Senator Carignan was an important witness here. Thank you.

The Chair: So pages 3 and 4.

Senator Wells: Before we get into any detail, I wanted to say that the absence of comment from me and possibly others isn't necessarily agreement with what's written there. In speaking with Senator McInnis, I know he had further comments he wanted to discuss with me, which I obviously reserve the right to do. I wanted to make that comment.

Senator Massicotte: That means you may agree or disagree, and no one will ever know.

Senator Wells: You'll know, but absence of comment doesn't mean I agree.

Senator Lankin: You're not in a position to comment. I'm surprised.

The Chair: Are there any other comments, after Senator Wells?

Senator Frum: I would like to comment, not to try to make an edit, but it was difficult to find a reference to Senator Carignan, which I do know is here, but it's one single reference and one single sentence. I know his presentation ran about 45 minutes, and that's the only place where he or Senator Day are quoted. I would say that the balance of opinions here is a little bit out of whack, but like Senator Wells, I'm simply noting that. I'm not trying to edit this report at this time.

Senator McCoy: Back to your comment, I think I spoke that long too, and I only get one sentence as well.

Senator Frum: If you balance the testimony in favour of one point of view or the other, you'll find that the balance is not equal.

The Chair: I see. So that's your comment? Fair enough.

Is there anybody else on section 3? Okay.

We can move to section 4, or we can go more slowly than that.

Le sénateur Joyal : Le rédacteur l'a peut-être ajouté plus loin?

Le président : Il est à la ligne 1 de la page suivante.

Le sénateur Joyal : Bien. Il n'était pas là dans ma version précédente, et j'avais fait remarquer que le sénateur Carignan était un témoin important. Merci.

Le président : Nous en sommes donc aux pages 3 et 4.

Le sénateur Wells : Avant d'entrer dans les détails, je voulais préciser que ce n'est pas parce que moi et, peut-être, d'autres sénateurs ne formulons pas de commentaires que cela signifie nécessairement que nous sommes d'accord avec ce qui est écrit. Pour avoir parlé avec le sénateur McInnis, je sais qu'il avait d'autres commentaires dont il voulait discuter avec moi, ce que je me réserve le droit de faire, bien sûr. Je voulais faire cette observation.

Le sénateur Massicotte : Cela signifie que vous pouvez être d'accord ou non, et personne ne le saura jamais.

Le sénateur Wells : Vous le saurez, mais l'absence de commentaire ne veut pas dire que je suis d'accord.

La sénatrice Lankin : Vous n'êtes pas en mesure de formuler un commentaire. Voilà qui m'étonne.

Le président : Est-ce que quelqu'un d'autre souhaite intervenir, après le sénateur Wells?

La sénatrice Frum : Je voudrais faire une remarque, pas pour tenter d'apporter une modification, mais pour souligner qu'il est difficile de trouver la référence au sénateur Carignan. Je sais qu'elle est là, mais ce n'est qu'une référence, dans une seule phrase. Il a fait un exposé d'environ 45 minutes, et c'est le seul endroit où lui ou le sénateur Day sont cités. Il me semble donc que l'importance accordée aux opinions soit légèrement déséquilibrée, mais, comme le sénateur Wells, je ne fais que souligner les faits. Je n'essaie pas d'apporter de modification au rapport pour l'instant.

La sénatrice McCoy : À ce propos, je pense que j'ai parlé aussi longtemps, et je n'ai qu'une phrase moi aussi.

La sénatrice Frum : Si vous comparez les témoignages en faveur d'un point de vue ou de l'autre, vous constaterez un déséquilibre.

Le président : Je vois. C'est donc votre observation? Fort bien.

Est-ce que quelqu'un d'autre souhaite intervenir à propos de la section 3? D'accord.

Nous pouvons passer à la section 4 ou aller plus lentement.

Senator McCoy: There's the introduction, then I thought we did "What is the Westminster System?" and now we're on section 3? Do you want to label these sections by numbers in a table of contents for the ease of reading for future audiences of the ages?

The Chair: That's a very good idea. We will do that.

Senator McCoy: It didn't occur to me until we tripped over it ourselves.

The Chair: We're now on section 3, "The 'Canadian-Style' Westminster," beginning on page 6.

Senator Massicotte: I'm not an expert, but I think it's in a conclusion but it starts here, whereby we're basically saying that part of the role of the Senate — normal stuff — but it also has something in there that says we are also responsible to keep — it's not the right word — to keep the government's agenda or something in account. Maybe I would ask Senator Joyal if he could — and I'm not a constitutional expert, but my memory is such that, historically, the Senate did not have a role in keeping the government to account. The conclusion being is that you can do whatever you want with this institution, and I agree with whatever makes sense, so it's very pliable. We can bring it where we think it should go, but I thought, historically, that was not part of our role. Could you help me there, Senator Joyal?

Senator Joyal: It's certainly now a feature that characterized the existence of our parliamentary system. I can quote from the decision of the Supreme Court in the *Vaid* case. I don't know if you remember this decision from 2005, but the Supreme Court had to pronounce on parliamentary privilege. Parliamentary privilege, as you know, is linked to the rights of a senator or a parliamentarian, because privileges apply equally to MPs and senators and there are no distinctions at all. It's section 18 of the Constitution.

Senator Massicotte: I know it by heart.

Senator Joyal: I will quote it here, to be faithful to the original text:

> The privileges, immunities, and powers to be held, enjoyed, and exercised by the Senate and by the House of Commons, and by the members thereof respectively . . . .

So there is no distinction between the status of an MP and a senator. I think that's a very important element to keep in mind.

La sénatrice McCoy : Il y a l'introduction, puis je pense que nous avons examiné la section intitulée « Qu'est-ce que le système de Westminster? », et nous sommes maintenant rendus à la section 3? Voudriez-vous numéroter les sections et les présenter dans une table des matières pour faciliter la lecture des futurs lecteurs de tous âges?

Le président : Voilà une excellente idée. C'est ce que nous ferons.

La sénatrice McCoy : L'idée ne m'est venue que lorsque nous nous sommes nous-mêmes heurtés au problème.

Le président : Nous sommes maintenant rendus à la section 3, intitulée « La version canadienne du gouvernement de Westminster », qui débute à la page 6.

Le sénateur Massicotte : Je ne suis pas expert en la matière, mais je pense qu'il y a une conclusion, qui commence ici, alors que nous indiquons essentiellement que le rôle du Sénat, outre ses tâches courantes, consiste en partie à demander des comptes au gouvernement. Je devrais peut-être demander au sénateur Joyal s'il pourrait fournir des explications, car je ne suis pas expert des questions constitutionnelles, mais de mémoire, il me semble que le Sénat n'avait pas pour rôle de demander des comptes au gouvernement. On conclut que l'on peut faire tout ce que l'on veut de l'institution, et je suis d'accord avec tout ce qui a du bon sens. Le Sénat est donc très malléable. Nous pouvons l'amener là où nous pensons qu'il devrait aller, mais il me semble que du point de vue historique, nous n'avions pas pour rôle de demander des comptes au gouvernement. Pourriez-vous m'aider à cet égard, sénateur Joyal?

Le sénateur Joyal : Il s'agit certainement d'un rôle caractéristique de notre régime parlementaire. Je peux citer l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Vaid*. J'ignore si vous vous souvenez de cet arrêt rendu en 2005, mais la Cour suprême a dû se prononcer sur le privilège parlementaire. Vous savez que ce dernier est lié aux droits d'un sénateur ou d'un parlementaire, car il s'applique également aux députés et aux sénateurs, sans la moindre distinction, conformément à l'article 18 de la Constitution.

Le sénateur Massicotte : Je le connais par cœur.

Le sénateur Joyal : Je le citerai ici, pour être fidèle au texte d'origine :

> Les privilèges, immunités et pouvoirs que posséderont et exerceront le Sénat et la Chambre des communes et les membres de ces corps respectifs...

Il n'existe ainsi aucune distinction entre le statut de député et celui de sénateur. C'est un élément très important à garder à l'esprit.

In the decision of the Supreme Court case called *Vaid*, Justice Binnie, who was the drafter of the decision on behalf of a unanimous court — it's quite important to retain that the decision was unanimous, the whole bench, the nine judges — and I'll read it:

> . . . in order to sustain a claim of privilege, the assembly or member —

— senators or MPs —

> — seeking its immunity must show that the sphere of activity for which privilege is claimed is so closely and directly connected with the fulfilment by the assembly or its members of their functions —

— and then they say what is their function —

> — as a legislative and deliberative body, —

— we understand that —

> — including the assembly's work in holding the government to account, that outside interference would undermine the level of autonomy required to enable the assembly and its members to do their legislative work with dignity and efficiency.

In other words, the deliberative and legislative work of a senator includes the assembly or the senator's work in holding the government to account. We do it in very diversified ways. For instance, last week when Senator Tkachuk introduced a motion to have an emergency debate on the pipeline, it was not a bill. We were not seized with a bill dealing with the environment. For instance, the new environment bill was tabled in the house last week. We were not seized of that bill. But a senator proposed a motion to have an emergency debate on a specific issue whereby the government is — I would not say "challenged" — involved in the future of one of its decisions to approve the extension of the pipeline.

So this is, in my opinion, the closest illustration whereby we keep the government to account on a decision that the government has taken. The initiative of one province is of national interest, and that's why there was the request for a debate in the Senate. So we're holding the government to account in a way in that decision. Even though we are not seized with legislation, we are holding the government to account.

I could give you another example. When the Legal and Constitutional Affairs Committee tabled its thick report, with 42 recommendations, entitled *Delaying Justice is Denying Justice* a year and a half ago, the report was challenging the government to take immediate initiative to offset the delay in the criminal justice system following the decision of the Supreme Court in

Je vais vous lire ce qu'indique l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Vaid*, rédigé par le juge Binnie au nom d'une cour unanime. Il est très important de retenir que les neuf juges saisis de l'affaire étaient unanimes :

> … pour justifier leur revendication de privilège, l'assemblée ou le membre…

… les sénateurs ou les députés…

> … qui cherchent à bénéficier de l'immunité qu'il confère doivent démontrer que la sphère d'activité à l'égard de laquelle le privilège est revendiqué est si étroitement et directement liée à l'exécution de leurs fonctions…

… ici, le juge précise la nature de ces fonctions…

> … d'assemblée législative et délibérante…

… nous le comprenons…

> … y compris de la tâche de l'assemblée législative de demander des comptes au gouvernement, qu'une intervention externe saperait l'autonomie dont l'assemblée ou le membre ont besoin pour accomplir leur travail dignement et efficacement.

Autrement dit, le travail législatif et délibératoire du sénateur englobe le travail que le sénateur ou l'assemblée accomplit afin de demander des comptes au gouvernement. C'est ce que nous faisons d'une myriade de façons. Par exemple, la semaine dernière, quand le sénateur Tkachuk a présenté une motion afin de tenir un débat d'urgence sur le pipeline, il ne s'agissait pas d'un projet de loi. Nous n'étions pas saisis d'une mesure législative concernant l'environnement, comme le nouveau projet de loi sur l'environnement déposé la semaine dernière. Ce n'est pas de ce projet de loi dont nous étions saisis. Un sénateur a toutefois proposé une motion pour que nous tenions un débat d'urgence sur une question précise. Sans dire qu'il a défié le gouvernement, il est intervenu dans l'avenir d'une de ses décisions concernant l'approbation du pipeline.

C'est là, selon moi, l'exemple qui illustre le mieux la manière dont nous demandons des comptes au gouvernement à propos des décisions qu'il a prises. L'initiative d'une province revêtait un intérêt national, et c'est pourquoi un sénateur a réclamé un débat au Sénat. Nous demandons donc au gouvernement de rendre des comptes au sujet de cette décision. Même si nous ne sommes pas saisis d'un projet de loi, nous demandons au gouvernement de rendre des comptes.

Je pourrais vous donner un autre exemple. Quand le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a déposé, il y a un an et demi, le rapport intitulé *Justice différée, justice refusée*, un épais document contenant 42 recommandations, il exhortait le gouvernement à prendre immédiatement des mesures pour régler le problème des retards

the *Jordan* case. The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs spent hours touring the country, hearing witnesses and producing a report whereby the Minister of Justice, the Attorney General of Canada, has to answer a specific list of recommendations. This is a way to keep the government to account. All the studies the committees do are, in one way or another, ways of keeping the government to account on specific policy issues.

I could reverse the situation. When the government decides to — I don't like that word but I will use it — to open a conversation with Canadians on an issue, and the Senate takes upon itself to debate the issue, we're not seized with legislation. We are in the process of expressing views in relation to an issue for which the government intends to legislate in the future. We are directly involved in the process of making a decision of the government on a policy issue.

So there are various ways for the institution to approach its responsibility, as the Supreme Court has said, including keeping the government to account. You're right in saying that the Senate has developed those ways of being involved in the public parliamentary debate. There's no doubt about that, and the Supreme Court has recognized it in another decision. You will think I am always working with the decisions of the Supreme Court under my arm, but the Supreme Court has done it in a unanimous decision I have here on the Senate reference in 2014. It's very recent, and I want to quote paragraph 16 because it shows that the role of the Senate has evolved over time:

> Over time, the Senate also came to represent various groups that were under-represented in the House of Commons. It served as a forum for ethnic, gender, religious, linguistic, and Aboriginal groups that did not always have a meaningful opportunity to present their views through the popular democratic process.

I will stop there. Even the Supreme Court has recognized that the role of the Senate has evolved. The composition of the Senate has evolved. The Supreme Court has recognized that, and that is within the Westminster model of Parliament.

In other words, I totally subscribe to the Senate's investigative role or its initiative in studying policy issues through the years, such as Senator Pate's introducing a motion to review the condition of women in prisons. There is no bill on the government table in relation to this, but the Senate is a platform for the expression of minority views and minority groups who are not well treated in the other chamber. The Supreme Court has seen that as a complementary role to the House of Commons.

Through the years, there is no doubt that if you go through the first 30 years after Confederation — let's take 1867 to 1898 — and you review the role of the Senate, well, in those days, the

dans les tribunaux à la suite de l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Jordan*. Ce comité a passé des heures à sillonner le pays, à écouter des témoins et à préparer un rapport comportant une série de recommandations précises auxquelles le ministre de la Justice et le procureur général du Canada devaient réagir. C'est une manière de demander des comptes au gouvernement. Toutes les études que les comités réalisent sont, d'une manière ou d'une autre, autant de façons de demander des comptes au gouvernement sur des questions stratégiques précises.

Je pourrais inverser la situation. Quand le gouvernement décide d'entamer une conversation — voilà une expression que je déteste — avec les Canadiens sur un sujet et que le Sénat prend sur lui d'en débattre, il n'est pas saisi d'un projet de loi. Nous participons à un processus, l'expression d'opinions sur une question sur laquelle le gouvernement a l'intention de légiférer. Nous participons directement au processus décisionnel du gouvernement sur une question d'intérêt public.

L'institution assume donc sa responsabilité de diverses façons, comme la Cour suprême l'a dit, y compris en demandant des comptes au gouvernement. Vous avez raison de dire que le Sénat a développé ces façons de participer au débat parlementaire public. Ça ne fait aucun doute, et la Cour suprême l'a reconnu dans un autre arrêt. Vous pensez que j'ai toujours ses décisions sous la main, mais, en 2014, la Cour suprême a rendu une décision unanime, que j'ai ici, sur le renvoi au Sénat. C'est très récent et je tiens à vous citer le paragraphe 16, qui montre l'évolution du rôle du Sénat :

> Au fil des années, le Sénat a également fini par représenter divers groupes sous-représentés à la Chambre des communes. Il a servi de tribune aux femmes ainsi qu'à des groupes ethniques, religieux, linguistiques et autochtones auxquels le processus démocratique populaire n'avait pas toujours donné une opportunité réelle de faire valoir leurs opinions.

Je m'arrête ici. Même la Cour suprême a reconnu que le rôle du Sénat a évolué. Sa composition a évolué. La Cour suprême l'a reconnu, et ça s'est fait conformément au parlement de type britannique.

Autrement dit, je souscris entièrement au rôle d'enquêteur du Sénat ou à son droit d'initiative dans l'étude de questions d'intérêt public, au fil des années, comme la motion déposée par la sénatrice Pate pour examiner la situation des femmes dans les prisons. Le gouvernement n'avait déposé aucun projet de loi sur la question, mais le Sénat est une tribune pour l'expression des opinions minoritaires et pour les groupes minoritaires que l'autre Chambre traite mal. La Cour suprême y a vu un rôle complémentaire à celui de la Chambre des communes.

Revenons aux 30 premières années de la Confédération, de 1867 à 1898. Il ne fait aucun doute que le rôle du Sénat, à cette époque, était en phase avec celui du gouvernement. Le

Senate's role was in sync with the government's role. The government was much less involved in the management of what I call societal issues. The government was not involved in any social services, health and social insurance, senior pensions or anything you can imagine around those areas of activity, so the Senate was in sync with the concerns of the government of the day.

But today, we have lived through the last 100 years in a society that has evolved, and the Senate has also evolved in terms of the focus it brings to specific issues of policy. It brings its contribution to the public debate, and I hope the Senate will continue to do that because it has established and maintained its relevancy with the public, to whom we are, at the end, accountable. We're accountable to the public for what we're doing, and I think that when we publish a study like *Delaying Justice is Denying Justice*, we're serving the public. There are many people who suffer from the weight of the justice system and all those delays, but who will take it upon himself or herself to bring that to the government's consideration?

So the Senate has an essential role in the democratic process of Canada. Not directly — we are not elected — but the end result of what we do contributes to the strengthening of democracy in Canada. The court has stated here the role that we have, now, to represent minority interests. If you look at the composition of the Senate today and what it was in 1867, there is a notion of the difference and diversity.

I was thinking about that last night. Let's think about the presence of women in the Senate. The decision of the Judicial Committee of the British Privy Council in 1929 stated that women were persons within the confines of the Constitution and could be appointed. Look how many years it took to arrive at a presence that is fairly balanced. We are still not there yet, and the principles were there. It was totally not only legal but legitimate to expect that women would be in a fair balance in the chamber. Of course, the labour market has also changed. Women constitute 80 per cent of the labour market, so it is important that the Senate evolves at the rhythm of society and has some views expressed in the public domain that would not find their way there under other circumstances.

I don't see any Aboriginal senators around the table, but 20 years ago Aboriginal issues were nowhere because the policy was to more or less marginalize and, in fact, assimilate them and have them disappear. Now we are in a totally reversed situation. The presence of Aboriginal senators is almost an inescapable fact, so we will have a role to play as an institution in keeping the government to account in relation to Aboriginal issues.

So you see, it's a fluid evolution that is in parallel with the evolution of society, and sometimes lagging behind. There's no doubt about it and I can identify sectors where I think we're

gouvernement s'intéressait beaucoup moins aux questions que je qualifierais de sociales. Il ne fournissait aucun service social, aucune assurance-santé et assurance sociale, il ne versait pas de pension aux personnes âgées et ne faisait rien de ce que vous pourriez croire comme faisant partie de ce domaine. Les préoccupations du Sénat correspondaient à celles du gouvernement de l'époque.

Mais, dans les 100 dernières années, notre société a évolué, et le Sénat aussi, dans son apport à la discussion de certaines questions d'intérêt public. Et j'espère qu'il continuera de contribuer au débat public, parce qu'il a établi et conservé son utilité pour le public à qui, finalement, il doit rendre compte de ses actions. Je pense que, par exemple, notre étude intitulée *Justice différée, justice refusée* rend service au public. Le poids du système de justice et ses délais engendrent beaucoup de souffrances dans le public, mais qui prendra sur soi de signaler le problème au gouvernement pour qu'il l'examine?

Le Sénat joue donc un rôle essentiel dans le processus démocratique canadien. Pas directement — nous ne sommes pas élus —, mais le résultat final de nos actions contribue au renforcement de la démocratie canadienne. Le tribunal a ainsi énoncé notre rôle actuel, qui est de représenter les intérêts des minorités. Comparez la composition du Sénat actuel et de celui de 1867. Vous verrez la différence et la diversité.

Hier soir, j'ai médité là-dessus. Prenons la présence des femmes au Sénat. En 1929, le Conseil judiciaire du Conseil privé britannique a décidé que les femmes étaient des personnes dans le cadre de la Constitution et qu'elles pouvaient être nommées à des postes. Voyez le nombre d'années qu'il a fallu pour arriver à une représentation à peu près paritaire. Ce n'est pas encore chose faite. Pourtant, les principes existaient. Ce n'était pas seulement absolument légal, mais tout à fait légitime aussi de s'attendre à une juste représentation des femmes à la Chambre. Bien sûr, le marché du travail a aussi changé. Les femmes constituent 80 p. 100 du marché du travail. Il importe donc que le Sénat évolue au rythme de la société et qu'il exprime certaines opinions dans le domaine public qui, dans d'autres circonstances, ne parviendraient pas à se faire entendre.

Je ne vois pas de sénateur autochtone à la table, mais, il y a 20 ans, on n'entendait pas parler des questions autochtones, la politique étant plus ou moins de marginaliser cette population et, en fait, de l'assimiler et de la faire disparaître. La situation a désormais complètement changé. La présence de sénateurs autochtones est presque inéluctable. Notre institution devra donc exiger des comptes au gouvernement sur les questions autochtones.

Vous voyez donc que l'évolution est parallèle à celle de la société mais avec beaucoup de liberté et, parfois, des retards. C'est indéniable, et je peux nommer des secteurs où je crois que

lagging behind. Sometimes we are at par or in sync with what's going on.

But I think that, on the whole, keeping the government to account is an essential element of Parliament. We are part of Parliament. We are the two sides of the brain, if you like. There is not one side of the brain that is smaller or shorter than the other one. The two work in parallel and in a complementary way. We take some initiative to keep the government to account that the other place doesn't take but, on the whole of it, it has an impact on the strengthening of the democratic debate.

I don't want to spend too much time, but it seems me this is how we have to view our institution, which is evolving. It evolves now, of course, with the large number of independent senators. It's part of the evolution. We have to adapt and strengthen the democratic debate by capitalizing on what we have done best and on what has best served the institution. I think all of us can have different views on this but I think that, on the whole, that's what we want to achieve.

I certainly have no reserve on that concept of keeping the government to account. It's a very wide, open concept.

Senator McCoy: Just take a deep breath and attempt to digest what Senator Joyal just said. That's a very good primer. Thank you very much. I think it's an excellent outline.

I would like to come back down from the heights of erudition to a minor grammatical point on page 6, if you will bear with me. On page 6, on line 16, the second last word should be "its," not "their," because we're referring to each of which had "its" own, so if you wouldn't mind checking that.

Further down on that page on line 20, I wonder if you would consider broadening the description. You were talking about how Confederation meant to recognize and protect differences. We use the word "geographic" and then the quote goes on to expand on that quite considerably. In my understanding, we weren't just saying that Point Pelee was important and so was Cape Breton. We were saying that the cultural and linguistic differences in Lower Canada were very important, as they were among the francophones in New Brunswick. We wanted to protect linguistic and cultural differences more than geographic differences. We wanted to protect the nature and the practices of the people, not the nature of the topography.

The Chair: I agree.

Senator McCoy: Can we just say that?

Then on page 9 —

The Chair: "Geographic and cultural"?

nous sommes à la traîne. Parfois aussi, nous sommes en phase avec les événements.

Mais je pense que, dans l'ensemble, le fait de demander des comptes au gouvernement est un élément essentiel du Parlement. Nous faisons partie du Parlement. Nous sommes comme les deux hémisphères de même grosseur d'un cerveau. Les deux travaillent ensemble et de façon complémentaire. Nous prenons des initiatives pour demander des comptes au gouvernement, des initiatives que, à l'autre endroit, on ne prend pas, mais, dans l'ensemble, cela a pour effet de renforcer le débat démocratique.

Je ne veux pas m'éterniser, mais il me semble que c'est ainsi que nous devons considérer notre institution, qui poursuit son évolution. Elle évolue maintenant, bien sûr, grâce au grand nombre de sénateurs indépendants. Ça fait partie de l'évolution. Nous devons nous y adapter et étoffer le débat démocratique en misant sur ce que nous avons fait le mieux et sur ce qui a le mieux servi l'institution. Je pense que nous pouvons tous exprimer des opinions différentes à ce sujet, mais je pense que, dans l'ensemble, c'est ce que nous voulons accomplir.

Je n'ai certainement aucune réserve à formuler sur l'idée de demander des comptes au gouvernement. C'est une idée très générale, très large.

La sénatrice McCoy : Faisons une grande inspiration et tentons d'assimiler cette excellente initiation du sénateur Joyal. Merci beaucoup.

Redescendons des hauteurs de l'érudition pour nous occuper d'un détail grammatical à la page 6 de la version anglaise, si vous permettez. À la ligne 16, l'avant-dernier mot devrait être « its » et non « their », parce que nous parlons de chacune des provinces dotées de sa propre assemblée législative, si vous n'y voyez pas d'objection.

Plus loin, à la page 7 de la version française, ligne 11, je me demande si vous n'envisageriez pas d'élargir la description. Vous écrivez que la Confédération visait à reconnaître et à protéger les différences. Nous employons le qualificatif « géographique », alors que la citation amplifie considérablement le contexte. Si j'ai bien compris, nous n'affirmions pas seulement l'importance de la pointe Pelée et celle du Cap-Breton. Nous disions que les différences culturelles et linguistiques du Bas-Canada étaient très importantes, comme elles l'étaient pour les francophones du Nouveau-Brunswick. Nous voulions protéger les différences linguistiques et culturelles plus que les différences géographiques, la nature et les mœurs et non la topographie.

Le président : Je suis d'accord.

La sénatrice McCoy : Pouvons-nous simplement le dire?

Ensuite, à la page 10...

Le président : « Géographique et culturelle »?

Senator McCoy: No, I don't think we were trying to protect geographic differences. The fact that Cape Breton has more coal —

The Chair: That's true.

Senator McCoy: — than Manitoba wasn't in our minds, I don't think.

The Chair: How about if we take out "geographic" and change "difference" to "differences"?

Senator Joyal: Can I read the Supreme Court again?

The Chair: By all means.

Senator Joyal: I'm sorry again, honourable senators. I would like to draw to your attention the secession reference. The Supreme Court, as you know, referenced in 1998 something about the very point. It's to strengthen your point, senator.

Senator McCoy: Exactly.

Senator Joyal: This is paragraph 81 for anyone who would want to consult it:

> Undoubtedly, one of the key considerations motivating the enactment of the Charter, and the process of constitutional judicial review that it entails, is the protection of minorities.

The point that I want to put is here:

> However, it should not be forgotten that the protection of minority rights had a long history before the enactment of the Charter.

And I insist on this:

> Indeed, the protection of minority rights was clearly an essential consideration in the design of our constitutional structure even at the time of Confederation . . .

As we say in algebra, CQFD — what needs to be demonstrated. It is the very point that Senator McCoy wants to put.

Senator McCoy: I leave it to you all to craft it. I would be happy with such words as "minorities," "linguistic and cultural minorities " — something of that nature — without going into another quote. I really like the quote you did pull out of the same case that has just been cited. I like the quotation you used. I just think that we want to remove the word "geographical," because that's not what we are talking about.

The Chair: Okay.

La sénatrice McCoy : Non, je ne crois pas que nous essayions de protéger les différences géographiques. La richesse en charbon de l'île du Cap-Breton...

Le président : C'est vrai.

La sénatrice McCoy : ... à l'époque, je ne crois pas que le Manitoba était dans nos pensées.

Le président : Pourquoi ne pas remplacer « différence géographique » par « différences géographiques ».

Le sénateur Joyal : Puis-je citer encore une fois la Cour suprême?

Le président : Mais certainement.

Le sénateur Joyal : Chers collègues, je suis encore désolé. Je voudrais attirer votre attention sur le renvoi relatif à la sécession. La Cour suprême, comme vous le savez, a traité exactement de cette question en 1998. Cela vient renforcer votre point de vue, chère collègue.

La sénatrice McCoy : Exactement.

Le sénateur Joyal : Pour les intéressés, c'est le paragraphe 81 :

> Il ne fait aucun doute que la protection des minorités a été un des facteurs clés qui ont motivé l'adoption de la Charte et le processus de contrôle judiciaire constitutionnel qui en découle.

Et ce passage essentiel :

> Il ne faut pas oublier pour autant que la protection des droits des minorités a connu une longue histoire avant l'adoption de la Charte.

Et j'insiste sur ceci :

> De fait, la protection des droits des minorités a clairement été un facteur essentiel dans l'élaboration de notre structure constitutionnelle même à l'époque de la Confédération...

CQFD, comme disent les algébristes, c'est-à-dire ce qu'il fallait démontrer. C'est exactement ce que voulait dire la sénatrice McCoy.

La sénatrice McCoy : Je vous laisse à tous le soin du peaufinage. Je me contenterais des expressions « minorités », « minorités linguistiques et culturelles », ce genre d'expressions, sans aller plus loin. J'ai vraiment apprécié la citation que vous avez tirée du jugement qui venait d'être cité. Elle me plaît. Bref, nous voulons supprimer « géographique », parce que ce n'est pas ce dont il est question.

Le président : D'accord.

Senator Stewart Olsen: I hear what you're saying, but let's not forget the original point of the Senate was geographical — regional or whatever — but please don't begin by overwhelming us with minorities, language, culture and all of that.

Senator McCoy: Keep the word "regional" if you want to. It is better than "geographical."

Senator Stewart Olsen: I think it's extremely important.

Senator McCoy: I would be happy with that one word.

The Chair: "Regional."

David Groves, Analyst, Library of Parliament: We'll replace "geographic" with "regional."

Senator McCoy: If there are other comments between pages 6 and 9, I will wait, but on page 9, I'm particularly focusing on line 26, the summary. I like the flow of this whole section, et cetera, et cetera. Congratulations to the drafters.

Senator Massicotte: What page are we on?

The Chair: Page 9.

Senator McCoy: This report is beginning to sing, so well done.

But now I want to get back into the slipstream of Senator Joyal's presentation from 10 minutes ago, if you can please remember how he was talking about how the Senate must evolve over time to meet the —

Senator Stewart Olsen: Which line?

Senator McCoy: I'm just giving you some context at the moment.

— to meet the needs of Canadians.

One of the things I think we were very keen to emphasize, and Senator Joyal was a major boost to Senator Nolin, who brought his six inquiries together that actually started this committee. We were talking about the six different roles — seven if you add political — of the senator in modern Canada. My point is that I think we have done so well here. We talked about the evolution, and we keep talking about growing with time — we match what Canadians need from decade to decade, generation to generation.

But as I was reading this, the last bullet on page 9 struck me. It is on lines 25 and 26, and it ends with the legislative process. That's where everybody thinks that's all we do. I would like to

La sénatrice Stewart Olsen : Je vous entends bien, mais n'oublions pas que, à l'origine, la raison d'être du Sénat était géographique — régionale, quelque chose de ce genre-là —, mais, s'il vous plaît, ne commencez pas à nous submerger de toutes ces notions de minorités, de langue, de culture et cetera.

La sénatrice McCoy : Conservez « régionale » si vous y tenez. C'est mieux que « géographique ».

La sénatrice Stewart Olsen : Je pense que c'est extrêmement important.

La sénatrice McCoy : Je me contenterais de ce mot.

Le président : De « régionale ».

David Groves, analyste, Bibliothèque du Parlement : Nous remplacerons « géographique » par « régionale ».

La sénatrice McCoy : Si quelqu'un a d'autres observations sur des passages entre les pages 7 et 10, j'attendrai, mais, à la page 10, je m'attache particulièrement à la ligne 25, le résumé. J'aime la fluidité de tout le passage, et cetera. Mes félicitations aux rédacteurs.

Le sénateur Massicotte : À quelle page sommes-nous?

Le président : À la page 10.

La sénatrice McCoy : Ce rapport est fignolé comme une chanson.

Mais, maintenant, revenons dans le sillage de l'exposé du sénateur Joyal, il y a une dizaine de minutes, si vous pouvez, s'il vous plaît, vous rappeler de ses propos sur la nécessité de l'évolution du Sénat, pour répondre aux...

La sénatrice Stewart Olsen : Quelle ligne?

La sénatrice McCoy : Je vous mets tout de suite dans le contexte.

... répondre aux besoins des Canadiens.

C'est l'un des points que, je pense, nous avons soulignés avec beaucoup d'enthousiasme, et le sénateur Joyal a été une puissante bougie d'allumage pour le sénateur Nolin, qui a rassemblé ses six demandes de renseignements, lesquelles sont à l'origine de notre comité. Nous parlions des six rôles, sept si on ajoute le rôle politique, du sénateur canadien d'aujourd'hui. Je veux dire que notre travail a si bien abouti. Nous avons parlé de l'évolution et nous continuons sans cesse de parler d'évolution, répondre, de décennie en décennie, de génération en génération, aux besoins des Canadiens.

Mais, en lisant ce passage, les lignes 24 et 25 de la page 10 ont capté mon attention. Il y est question du processus législatif. C'est le seul rôle que tout le monde pense que nous jouons. Je voudrais qu'on étoffe, qu'on enrichisse ce passage.

encourage some other phrase there other than just "the legislative process."

I think we are the second chamber. We are a complimentary body. We play an integral part in Canada's — say that again, please, Mr. Armitage?

Blair Armitage, Clerk of the Committee: I think "parliamentary governance" is a phrase that Senator Kinsella used very often.

Senator McCoy: I think it's more like parliamentary diplomacy. I'm thinking of our support for causes — autism, for example — that spills over eventually into the legislative. You said so earlier today. Now, I leave that point with you. I'm not interested in —

The Chair: We'll have a look at that. Thanks.

Senator McCoy: I'd just like to flag it and broaden it. I keep saying this, and I'll repeat myself and you'll be tired of me saying this, but it was a strategic move to broaden out and be explicit about the multiple roles of a modern Senate and senators so that nobody with a lack of knowledge of what the Senate really is in this day and age could come in and do an evaluation that was flawed because of a lack of understanding. Have I been diplomatic enough? You all know what I'm talking about.

The Chair: We will have a look at that.

Senator Lankin: I understand the point Senator McCoy is raising. We have some in the lead-in narrative to those bullet points that refer to committee investigation. So there is reference to some of those things. But the bullet points actually follow a descriptor, which is that "key Westminster principles remain strong and central to its functioning." This is talking about our Canadian Senate.

I would ask the question whether the other things we're talking about — those things that you have listed, Senator McCoy — are "key Westminster principles" or key to our functioning. We might want to say, "In addition to these above principles, these are other key features of the Canadian Senate." I don't know whether it's part of Westminster or not. I tend to think it isn't a traditional part of it but —

The Chair: Senator McCoy, do you have a response to that?

Senator Stewart Olsen: Chair, just briefly, what I liked about the report was that it made the point that the Westminster system and the Canadian Westminster system are already that evolved, flexible, progressive body. I thought it explained quite well that we're not a static body but one that is progressive and flexible. I take what you're saying, senator, but I think it was well done in the flexibility evolution.

Nous, la deuxième Chambre, nous sommes un organisme complémentaire. Nous faisons partie intégrante de — comment est-ce encore, monsieur Armitage?

Blair Armitage, greffier du comité : Je pense que le sénateur Kinsella parlait très souvent de « gouvernance parlementaire ».

La sénatrice McCoy : Ça ressemble davantage à la diplomatie parlementaire. Je songe à certaines causes que nous appuyons, l'autisme, par exemple, qui finissent par déborder dans la sphère législative. Vous l'avez dit vous-même plus tôt, aujourd'hui. Je vous en laisse le soin. Je ne désire pas...

Le président : Nous y jetterons un coup d'œil. Merci.

La sénatrice McCoy : Je voudrais seulement le signaler et en donner une portée plus large. Je le répète et je le répéterai à satiété, mais ç'a été une décision stratégique que d'élargir et d'expliciter les rôles multiples d'un Sénat moderne et de ses sénateurs pour qu'aucun ignorant de sa nature véritable, aujourd'hui, ne puisse en produire, pour cette raison, une évaluation aberrante. Ai-je été assez diplomate? Vous savez tous ce dont je parle.

Le président : Nous y jetterons un coup d'œil.

La sénatrice Lankin : Je comprends la sénatrice McCoy. Un peu plus haut, avant ce passage, le texte fait allusion aux enquêtes des comités du Sénat. C'est donc mentionné. Mais ce passage se situe en fait après un descripteur, les « grands principes de Westminster demeurent au cœur du fonctionnement de l'organe législatif ». Il y est question de notre Sénat.

Les autres choses dont nous parlons — celles que vous avez énumérées sénatrice McCoy — sont-elles de grands principes de Westminster ou sont-elles essentielles à notre fonctionnement? Nous pourrions vouloir en rajouter aux principes susmentionnés, énumérer d'autres aspects importants du Sénat canadien. J'ignore si ça fait partie des principes de Westminster, mais je pense que ce n'en est pas un élément traditionnel, mais...

Le président : Avez-vous une réponse, madame McCoy?

La sénatrice Stewart Olsen : Monsieur le président, très brièvement, ce que j'appréciais du rapport, c'était qu'il affirmait que le système de Westminster et sa version canadienne sont déjà très évolués, très souples, très progressistes. Je pense qu'il expliquait très bien que nous ne sommes pas un organisme statique, mais un organisme progressiste et souple. Je saisis ce que vous dites, chère collègue, mais je pense que l'évolution dans le sens de la souplesse s'est bien déroulée.

Senator McCoy: I would be happy to go along with Senator Lankin's remarks —

Senator Stewart Olsen: For sure.

Senator McCoy: — or comments. It wasn't what I was intending. I was just thinking that this tended to narrow it down too much. It brought it back into an old rut. There might be a slightly broader phrase that would achieve everything without being too restrictive. That's all I was trying to say.

The Chair: We will look at that.

Senator McCoy: It's a subtle point, and I leave it in the hands of our competent staff.

The Chair: They certainly are.

Senator Lankin: I would echo that and say that when we make reference to things like the committee investigations, the diplomatic role, for example, is not highlighted. That kind of description that has been developed in terms of what the role of the Senate in Canada is today — some place in a subsequent series of bullet points, we could describe today's Canadian Senate in terms of our functions. I think that would be helpful.

Senator McCoy: It was in our first report. Exactly. Good.

Senator Lankin: Yes.

Senator Joyal: May I make a suggestion? On line 24, I would suggest removing the word "still."

The Chair: I agree with that.

Senator Joyal: I might be a purist, but this is the sense of the overall democratic principle.

The Chair: It's a good catch.

Senator Joyal: Well, you understand the point. We were stuck with it, you know?

The Chair: Yes.

Senator Joyal: It's the art of the system.

On line 26, about the Senate "remains a complementary body," I would add "which is" because the Canadian system is bicameral.

Senator Stewart Olsen: That actually makes a nice —

Senator Joyal: We have to state we are a bicameral Parliament somewhere, I mean, from the beginning. In a bicameral Parliament, when you say a "bicameral Parliament," you say there are two chambers. The next question is what is the status of each chamber vis-à-vis one another. We don't need to expand on that here, but we have to certainly state that we are a

La sénatrice McCoy : C'est avec joie que je ferais miennes les positions de la sénatrice Lankin...

La sénatrice Stewart Olsen : Pour sûr.

La sénatrice McCoy : Ce n'était pas ma première idée. Je croyais que c'était trop restrictif, que ça nous ramenait dans la même ornière. Une formulation un peu plus générale pourrait répondre à tous les vœux sans être trop restrictive. C'est tout ce que j'essayais de dire.

Le président : Nous y jetterons un coup d'œil.

La sénatrice McCoy : C'est subtil. J'en confie le soin à notre personnel compétent.

Le président : Ce qu'il est certainement.

La sénatrice Lankin : C'est ce que je dirais aussi et j'ajouterais que lorsque nous faisons allusion à des choses comme les enquêtes des comités, le rôle diplomatique, par exemple, n'est pas souligné. Cette description, qui s'attache au rôle du Sénat canadien aujourd'hui — plus loin, dans une énumération verticale, nous pourrions décrire les fonctions du Sénat canadien d'aujourd'hui. Ce serait utile.

La sénatrice McCoy : C'était dans notre premier rapport. Exactement. Excellent.

La sénatrice Lankin : Oui.

Le sénateur Joyal : Puis-je faire une proposition? À la ligne 23, je propose de supprimer le mot « toujours ».

Le président : Je suis d'accord.

Le sénateur Joyal : Je suis peut-être puriste, mais c'est l'idée même du principe démocratique au sens large.

Le président : C'est une bonne observation.

Le sénateur Joyal : Vous comprenez ce que je veux dire. Vous savez, nous n'avions pas le choix.

Le président : Oui.

Le sénateur Joyal : C'est l'art du système.

À la ligne 25, à propos du Sénat qui « demeure un organe complémentaire », j'ajouterais « qui est », car le système canadien est bicaméral.

La sénatrice Stewart Olsen : C'est un bon...

Le sénateur Joyal : Ce que je veux dire, c'est que nous devons indiquer quelque part que nous avons un Parlement bicaméral, dès le début. L'expression « Parlement bicaméral » indique qu'il y a deux Chambres. Il faut ensuite définir la relation entre les deux. Il n'est pas nécessaire de fournir des détails ici, mais nous devons certainement dire que nous avons

bicameral Parliament and we are an integral part of it. We're not an adjunct or an appendix. We are an essential element, as I said earlier on. I used the example of a brain. Without one side, the brain doesn't work. It is essential that be highlighted strongly.

Senator Stewart Olsen: That whole sentence then reworked around —

The Chair: Yes. We will look after that. Can we go to page 10 and further on in the section?

Senator Frum: So on this section, "Westminster Governments Around the World," if I could draw your attention to line 29 on page 9:

> The evidence collected on these other parliaments supported its findings generally: that Westminster is a less rigid and fixed system than a set of important principles that can be broadly modified and adapted in response to changing political and demographic needs.

There needs to be a sentence following "that:". What are the set of important principles? "The important principles are," and what the evidence shows through this very study that you cite here is that there is not a single Westminster Parliament in the world that does not define the role of the government and does not protect the rights and privileges of the official opposition. That needs to be included in this section because there is zero evidence that follows here — from the U.K. to Australia, to New Zealand and Scotland, which, of course, are not the only Westminster parliaments outside of Canada, but among them — that don't have a government role and an official opposition role. To not mention that is bizarre.

Senator Joyal: I'm sorry for speaking too many times, but I think Senator Frum raises a very important issue. It is attached to the principle of responsible government. There is no responsible government if there is no official opposition. Because there always has to be a government in waiting to advise the king or the queen on the exercise of the sovereign powers that the monarch detain. This is an essential feature at the origin of the Westminster style of Parliament, so I certainly want to support that. We introduced that because it is an essential element and the reality of the Westminster style. We should do that.

Senator McCoy: Senator Frum is absolutely right in what she says. Of all the examples that are given, in terms of their lower chamber, in particular, it's true. Well, of course, New Zealand doesn't have an upper chamber and Australia's upper chamber is elected. But our research, which extended over seven or ten different examples — my own research, me and my staff — unearthed other examples as well. We didn't actually dip into

un Parlement bicaméral et que nous en faisons partie intégrante. Nous ne sommes pas un complément ou une annexe. Nous sommes un élément essentiel, comme je l'ai dit plus tôt. J'ai donné l'exemple d'un cerveau. Sans l'un des deux côtés, il ne fonctionne pas. Il faut absolument que ce soit mis en évidence.

La sénatrice Stewart Olsen : La phrase au complet serait alors retravaillée pour ce qui est...

Le président : Oui. Nous allons nous en occuper. Pouvons-nous passer à la page 10, aller plus loin dans cette section?

La sénatrice Frum : Dans cette section, « Les gouvernements de Westminster dans le monde », je veux attirer votre attention sur la ligne 28, à la page 10 :

> Les témoignages recueillis sur les autres parlements de type Westminster appuyaient sa conclusion générale : le modèle de Westminster, plus qu'un système rigide et fixe, est bien davantage un ensemble de principes importants pouvant être modifiés et adaptés en fonction des besoins politiques et démographiques en mouvance.

Il doit y avoir une phrase après « principes importants ». Quel est l'ensemble de principes importants? On pourrait écrire « Les principes importants sont », et ce que révèlent les renseignements recueillis dans le cadre de l'étude que vous citez ici, c'est qu'il n'y a au monde aucun Parlement inspiré du modèle de Westminster qui ne définit pas le rôle du gouvernement et ne protège pas les droits et les privilèges de l'opposition officielle. Il faut que ce soit ajouté à cette section, car il n'y a aucun autre endroit — le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Écosse, qui ne sont évidemment pas les seuls Parlements inspirés du modèle de Westminster, mais qui en font partie — où on ne définit pas le rôle du gouvernement et le rôle de l'opposition officielle. Il est étrange de ne pas les définir.

Le sénateur Joyal : Je suis désolé de parler aussi souvent, mais je crois que la sénatrice Frum soulève un point très important. Cela renvoie au principe du gouvernement responsable. Il n'y a pas de gouvernement responsable sans opposition, car il doit toujours y avoir un gouvernement en attente pour conseiller le roi ou la reine dans l'exercice des pouvoirs souverains que possède le monarque. C'est une caractéristique essentielle à l'origine des Parlements de type britannique, et j'y suis sans aucun doute favorable. Nous avons abordé la question parce que c'est un élément essentiel et la réalité du modèle de Westminster. C'est ce que nous devrions faire.

La sénatrice McCoy : La sénatrice Frum a parfaitement raison. C'est vrai dans tous les exemples qui ont été donnés, notamment pour ce qui est de la Chambre basse. Bien entendu, la Nouvelle-Zélande n'a pas de Chambre haute et celle de l'Australie est élue. Dans notre recherche — celle de mon équipe et moi —, qui portait sur plus de sept ou dix exemples distincts, nous avons découvert d'autres exemples. Nous n'avons pas pigé

Canadian examples of legislatures, which would include Nunavut, which was referred to earlier, and Northwest Territories.

Senator Frum: Can I respond to that?

Senator McCoy: I would be happy for you to respond in a moment. I would be quite keen to see additional examples given here.

In any event, it's absolutely true. In all our research, there was not one legislative body, whether it was bicameral or unicameral, that was called a parliamentary system that we looked at that didn't have one chamber that was a confidence chamber and the executive was responsible to that chamber. If it lost the confidence of the elected members in that chamber, then the government, the executive branch, fell. That is absolutely true. If that's what Senator Frum is saying, then we are on the same page.

The Chair: I'm on the same page with that also. That is the way our system works.

Senator Frum: Let me respond. It's not just what I'm saying; it's what the paragraph is saying. So this is about the report. The paragraph begins, "In considering the question of the Westminster tradition . . . ." It doesn't say upper chamber traditions. It talks about the Westminster tradition.

I understand that the Australians are elected and that Scotland doesn't have an upper chamber. I didn't want to get argumentative about the Nunavut example. I would argue the Nunavut example is not a Westminster legislative body. It's outside the tradition, and that's fine. It's a territory and they can have their own style of government. It's not a Westminster style.

Senator McCoy: They have a responsible government.

Senator Frum: That's debatable. It's a small point. The point is if the only examples we have of deviations from the system of responsible government, of a government opposition, are in Nunavut and the Northwest Territories — so two territories, and that's it in the whole globe — I don't know if that's a compelling case that because of those two exceptions, that the Westminster system does not have to contain a government and an official opposition.

It's very clear that they do. Whether it's an upper or lower chamber, if we are trying to say what the Westminster tradition is, what are the set important principles? I accept it, yes, United Kingdom is different from Australia and different from New Zealand. Agreed. That's interesting. But what are the important common principles?

Senator McCoy: Thank you. I have one other comment, but it's not really on this precise topic.

dans les exemples canadiens d'assemblée législative, parmi lesquels figurent le Nunavut, dont on a parlé plus tôt, et les Territoires du Nord-Ouest.

La sénatrice Frum : Puis-je réagir à ce qui a été dit?

La sénatrice McCoy : Je serai ravie d'entendre vos observations dans un instant. J'aimerais vraiment qu'on donne d'autres exemples.

De toute façon, c'est parfaitement vrai. Dans toute notre recherche, nous n'avons vu aucun organe législatif qualifié de système parlementaire, bicaméral ou unicaméral, qui n'a pas de Chambre habilitée à prendre un vote de confiance à laquelle l'exécutif doit rendre des comptes. Si l'exécutif perd la confiance des élus de cette Chambre, le gouvernement, c'est-à-dire l'exécutif, tombe. C'est parfaitement vrai. Si c'est ce que dit la sénatrice Frum, cela signifie que nous sommes d'accord.

Le président : Je suis également d'accord. Notre système fonctionne ainsi.

La sénatrice Frum : Permettez-moi de réagir. Ce n'est pas juste ce que je dis; c'est ce que le paragraphe dit. Il est donc question du rapport. Dans le paragraphe, il est écrit que le comité « désirait en apprendre davantage sur les principes de Westminster [...] » Il n'est pas question des principes de la Chambre haute, mais plutôt des principes de Westminster.

Je sais que les Australiens sont élus et que l'Écosse n'a pas de Chambre haute. Je ne voulais pas débattre de l'exemple du Nunavut. À mon avis, ce n'est pas un organe législatif inspiré du modèle de Westminster. Il ne suit pas la tradition, et c'est bien. Le territoire peut avoir son propre modèle de gouvernement. Ce n'est pas celui de Westminster.

La sénatrice McCoy : C'est un gouvernement responsable.

La sénatrice Frum : C'est discutable. C'est un détail. Ce qui importe, c'est que si les seuls exemples au monde de dérogations au système de gouvernement responsable, à l'opposition au gouvernement, sont au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest — c'est-à-dire dans deux territoires —, je ne sais pas si ces deux exceptions constituent un argument convaincant pour affirmer que le système de Westminster ne doit pas nécessairement avoir de gouvernement et d'opposition officielle.

C'est manifestement le cas. Que ce soit une Chambre haute ou basse, si nous essayons de définir la tradition de Westminster, il faut se demander quels en sont les principaux principes? Je conviens que le Royaume-Uni est différent de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Nous sommes d'accord. C'est intéressant, mais quels sont les principaux principes communs?

La sénatrice McCoy : Merci. J'ai une autre observation, mais cela ne porte pas exactement sur cette question.

Senator Lankin: I agree with what Senator Frum has said. The wording has to reflect on the fact that there are lower and upper chambers and that there is variation, but there is nothing to dispute that that is the case.

For me, I have always looked, as we have been having these conversations, not to fixate — we will get there — on what the role of the opposition is in this Senate because we have to evolve our conversation with each other about what form serves our function best. Your comment is on the form that has been traditionally in a number of Westminster parliaments, and I'm fine with making that observation.

Entirely just looking to the future, my personal view, entirely in sync with a lot of different ideological and/or value positions being people coalescing around that in groups, whether or not the accountability mechanism or role that the Senate plays is vested just in that, which some of the early discussion that I participated in, what I heard people saying was it seems to cling on to that, that we cannot have a responsible Westminster system if we don't have a government and an opposition in the Senate, I think that statement is debatable. It may be the preferable system, but there may be other things, and there may be something in between. That's what we have to get to the point of finally discussing with each other. What has happened for a long time is we have been hedging off that discussion and finding words we can all live with, which is a good place to start.

So I would agree with Senator Frum. The wording has to be careful so we're not implying, therefore, that this upper chamber in the future has to have that element. But it is a feature that we see and have experienced.

The Chair: I'll buy that.

Senator Frum: Put it on the list at the end to respond.

[*Translation*]

Senator Bellemare: Let's be careful with making generalizations about all the senates in the world; I have looked at more than 80 without going into the details of each. First, I noticed that Canada is unique in the world because the vast majority of senates are elected directly or indirectly.

In France, for example, the Senate is elected indirectly, because there is an electoral body; otherwise, it's a combination of the two ways.

La sénatrice Lankin : Je suis d'accord avec la sénatrice Frum. Le libellé doit tenir compte du fait qu'il y a des Chambres hautes et des Chambres basses ainsi que des variantes, mais rien ne nous permet de réfuter cette affirmation.

En ce qui me concerne, j'ai toujours cherché, comme nous le faisons dans ces discussions, à ne pas m'en tenir — nous allons y venir — à la définition du rôle de l'opposition au Sénat. Nous devons passer à autre chose et discuter de la forme de Parlement qui est la plus favorable à notre fonction. Votre observation porte sur la forme de Parlement qu'on retrouve traditionnellement dans un certain nombre de Parlements inspirés du modèle de Westminster, et je n'ai rien contre cette observation.

Quand j'envisage l'avenir, j'estime — et c'est parfaitement conforme à de nombreuses idéologies ou valeurs de personnes qui gravitent en groupes autour de cette notion, que le mécanisme de reddition de comptes ou le rôle joué par le Sénat n'appartienne qu'à cela, comme je l'ai entendu dans les premières discussions auxquelles j'ai pris part et dans lesquelles on semblait s'accrocher à cette idée, à savoir que nous ne pouvons pas avoir de système de gouvernement responsable inspiré du modèle de Westminster sans gouvernement ni opposition au Sénat... Je crois que c'est discutable. Ce système est peut-être préférable, mais il pourrait y en avoir d'autres, y compris entre les deux. C'est à cela que nous devons finalement en venir dans nos discussions. Ce qui se produit depuis longtemps, c'est que nous nous dérobons à cette question et que nous trouvons des mots qui nous conviennent tous, ce qui est un bon point de départ.

Je suis donc d'accord avec la sénatrice Frum. Nous devons prendre soin de ne pas laisser entendre dans le libellé que cette Chambre haute doit être constituée ainsi à l'avenir. C'est toutefois une caractéristique que nous voyons et que nous avons connue.

Le président : Je suis d'accord.

La sénatrice Frum : Ajoutez cette caractéristique à la fin de la liste pour régler la question.

[*Français*]

La sénatrice Bellemare : Soyons prudents avant de généraliser sur tous les sénats du monde. Je me suis penchée sur les différents sénats à travers le monde; j'en ai examiné plus de 80 sans les examiner tous dans le détail. J'ai tout d'abord constaté que le Canada était unique au monde puisque la vaste majorité des sénats au monde sont élus directement ou indirectement.

En France, par exemple, le Sénat est élu de façon indirecte, car il existe un corps électoral; sinon, il s'agit d'une combinaison des deux façons qui est faite.

In the world, 17 senates are appointed. Of those 17 senates, appointed as we are by the prime minister, the Governor General and so on, 15 senates are appointed for a short term of four to five years. Those appointments are made at the beginning, after the election. The prime minister appoints the senators and, in the 15 appointed senates, the suggestions come from the opposition sometimes. So there is an opposition.

However, Canada has a unique feature since there were two dominant political parties until very recently. Today, our senate has independent senators, but for a long time, with those two dominant parties, there was partisanship like in the U.S. Our Senate is similar to theirs in that respect.

One criterion sets Canada apart and brings it closer to the United Kingdom: the senators are appointed for a very long time. This then changes the dynamics of the official opposition and, in the current context of the Senate of Canada, we can assume that debate can take place even without an official opposition.

So we have to be careful, because the real official opposition is usually when the senators are elected. They also form coalitions; everything is very different because there are often five or six groups, not just two groups as was the case in the past.

Senator Massicotte: Do you have a copy of your analysis?

Senator Bellemare: Yes.

Senator Massicotte: Thank you.

Senator Verner: I would like to continue along the same lines. I have not attended all the committee's deliberations since I have been a member for a little while only. I hear discussions about the senators representing the government and those representing the opposition. Given that the Senate's current make-up is completely different, I would like to know how we can now determine the official opposition. I'm not sure whether you have had an opportunity to talk about this with the various witnesses who have appeared before you; I wasn't there.

It seems that the Senate groups no longer correspond to those in the House of Commons. There are five different political parties in the House of Commons and only two in the Senate. I was wondering whether this issue had been addressed before and whether it was worth including it in the report.

Dans le monde, 17 sénats sont nommés. De ces 17 sénats nommés comme nous par le premier ministre, le gouverneur général et ainsi de suite, 15 sénats sont nommés pour une courte durée, soit de quatre à cinq ans. Ces nominations se font au début, après que l'élection ait eu lieu. Le premier ministre nomme des sénateurs, et il arrive, parmi ces 15 sénats nommés, que les suggestions viennent de l'opposition. Il y a donc une opposition.

Toutefois, le cas du Canada comporte une particularité puisqu'il y avait jusqu'à tout récemment deux partis politiques dominants. Aujourd'hui, notre sénat compte des sénateurs indépendants, mais pendant longtemps, avec ces deux partis dominants, il existait nécessairement de la partisanerie comme il en existe aux États-Unis. Notre Sénat ressemble au leur à cet égard.

Il existe un critère pour lequel le Canada fait bande à part et rejoint un peu plus le Royaume-Uni : les sénateurs sont nommés pour une très longue durée. Cela change alors la dynamique de l'opposition officielle et, dans le contexte actuel que nous connaissons au Sénat du Canada, nous pouvons penser que le débat peut avoir lieu même s'il n'y avait aucune opposition officielle.

Il faut donc faire attention parce que là où il existe vraiment une opposition officielle, la plupart du temps, il s'agit de sénateurs élus. Ils forment aussi des coalitions; tout est très différent parce qu'il y a souvent cinq ou six groupes et qu'il n'y a pas uniquement deux groupes comme c'était le cas par le passé.

Le sénateur Massicotte : Avez-vous une copie de votre analyse?

La sénatrice Bellemare : Oui.

Le sénateur Massicotte : Merci.

La sénatrice Verner : J'aimerais poursuivre dans la même veine. Je n'ai pas assisté à l'ensemble des débats du comité puisque je n'en suis membre que depuis peu. J'entends des discussions sur les sénateurs qui représentent le gouvernement et ceux qui représentent l'opposition. Étant donné que la composition actuelle du Sénat est complètement transformée, j'aimerais savoir comment on peut maintenant déterminer l'opposition officielle. Je ne sais pas si vous avez eu l'occasion d'en discuter avec les différents témoins qui ont comparu devant vous; moi je n'y étais pas.

Il semble que les groupes formés au Sénat ne correspondent plus tout à fait à ceux en place à la Chambre des communes. Il existe cinq différents partis politiques à la Chambre des communes et il en existe seulement deux au Sénat. Je me demandais si cette question avait déjà été abordée et si elle méritait de figurer quelque part dans le rapport.

[*English*]

The Chair: Certainly we make up our house different than the House of Commons.

I was wondering if we should revert to page 5 where there is a list of attributes that describe the legislative branch. Perhaps we can take care of this issue by tightening up some of the wording in that list of bullet points that describe what a confidence house requires, as a way of satisfying everybody around the table.

Senator McCoy: If I may respond to your question, that is all very well and good, but you begin to specify the subject again. You're talking about the legislative branch, and we are part of the legislative branch. It's a very strong but subtle point.

Senator Frum: Chair, may I —

Senator McCoy: We have to keep coming back to the fact that you need at least one legislative chamber that is a confidence chamber for responsible government. That is shown throughout the world.

It might help to throw in one other little tidbit of research: The term "Westminster system" wasn't even recognized until the 1950s. I think it was some law professor from Cambridge named Jennings who started it. He did research projects and looked at all the different parliaments in British colonies to see what they did. What did they do once they got their independence? How did they interpret their heritage? He coined this term "Westminster." In the 1970s, I gather, the Australian political scientists became very fond of the term. But the accurate description is a "parliamentary system," which is properly contrasted with a presidential or republican system.

A more recent scholar — one of which caused me to smile — suggested we stop talking about the "Westminster system" and start talking about the "Westminster syndrome," because a syndrome is a spectrum and allows for a large number of different but related examples. I must admit I liked that. I can find you that quote, possibly, if you wish to add that to your exegesis.

Senator Marwah: I think I will preface my remarks that saying a little knowledge is a dangerous thing. I haven't been privy to any of these discussions in the past, but I must admit I have been thinking along the same lines as Senator Verner in saying that, with the evolving Senate we have with the independents, there will come a time to wonder, "What is the official opposition?" I'm not sure I really know the answer to that or how we establish who is the official opposition or what form it takes. Maybe it carries the form it has, but I don't know.

[*Traduction*]

Le président : Notre Chambre n'est certainement pas constituée de la même façon que la Chambre des communes.

Je me demandais si nous pouvions revenir à la page 5, qui présente une liste de caractéristiques de l'organe législatif. Pour satisfaire toutes les personnes présentes, nous pourrions peut-être régler la question en renforçant le libellé dans cette liste à puces qui décrit les caractéristiques d'une Chambre habilitée à prendre un vote de confiance.

La sénatrice McCoy : Si je peux répondre, tout cela est bien beau, mais vous commencez encore une fois à apporter des précisions. Vous parlez de l'organe législatif, et nous en faisons partie. C'est un argument subtil, mais convaincant.

La sénatrice Frum : Monsieur le président, puis-je…

La sénatrice McCoy : Nous devons toujours revenir au fait qu'il faut au moins une Chambre législative habilitée à prendre un vote de confiance pour avoir un gouvernement responsable. C'est ce qu'on voit partout dans le monde.

Il pourrait être utile d'ajouter une autre toute petite précision, à savoir que le terme « système de Westminster » n'était même pas employé avant les années 1950. Je crois que c'est un professeur de droit de Cambridge appelé Jennings qui s'en est servi le premier. Il a fait des projets de recherche et étudié les différents Parlements des colonies britanniques pour voir comment ils fonctionnaient. Comment les colonies ont-elles procédé après avoir obtenu leur indépendance? Comment ont-elles interprété leur patrimoine? Il a inventé l'expression. D'après ce que j'ai compris, dans les années 1970, les politicologues australiens aimaient beaucoup le terme. Mais pour bien décrire la chose, il faut parler de « système parlementaire », ce qui contraste correctement avec le système présidentiel ou républicain.

Plus récemment, un universitaire — qui m'a fait sourire — a proposé que nous cessions d'utiliser le terme « système de Westminster » et que nous commencions plutôt à parler du « syndrome de Westminster », car un syndrome sous-entend un large éventail grâce auquel on peut avoir de nombreux exemples différents, mais connexes. Je dois admettre que j'ai aimé cette observation. Je peux peut-être vous trouver la citation, si vous souhaitez l'ajouter à votre exégèse.

Le sénateur Marwah : Avant d'entrer dans le vif du sujet, je vais mentionner qu'il est dangereux de donner de l'information à petites doses. Je n'ai pas participé aux discussions précédentes, mais je dois admettre que ma réflexion va dans le même sens que celle de la sénatrice Verner quand elle dit que compte tenu de l'évolution du Sénat attribuable aux indépendants, le jour viendra où nous nous demanderons qui est l'opposition officielle. Je ne suis pas certain de vraiment connaître la réponse à cette question, de savoir comment désigner l'opposition officielle ou

To constrict ourselves into a situation that says we must have an official opposition, what form is that going to take? I'm not sure I understand how that is going to look or how it's referenced in here.

The Chair: Yes, I think we're struggling to find some language that satisfies the debate with regard to both the legislative and the upper house. It's clear from the historical evidence that part and parcel of responsible government is to have an official opposition, and that resides in almost every place in the world in the legislative branch. Where there isn't a legislative branch, it's mixed, I would suggest. But generally there is no official opposition in the legislative branches in the upper house.

Senator Frum: This might be my journalistic background coming to the fore here. I will take us to page 2, which is essentially the introduction of this report. This report asks a question on page 2. It says:

> . . . a central tenet of this Committee's work has been that the modernization process is not intended to challenge the constitutional foundations of the Canadian Senate.

Then it says on line 12 that we know in the Constitution Act that the Senate must be "similar in principle" to that of the United Kingdom. So this report is now asking a question: What are the fundamental characteristics of the Westminster system? And what limits, if any, do they place on the process of modernizing the Senate's procedures and operations? As the thesis of this report, that's the question we set out to answer.

When we go to page 13, "Conclusion," we conclude that "the testimony and evidence considered" is that "the Westminster principles do not necessarily impose a rigid or limiting approach to parliamentary design." Well, that's false.

The Chair: I don't think so. That's where the evidence takes us.

Senator Frum: That's where this evidence takes you. I agree with you there. There is actually no evidence that there is no guiding principle of what it means to have a Westminster system. There is tons of evidence about what it is to have responsible government, and it's simple. You don't need 13 pages. You have a government and you have an official opposition, and the rights and privileges of each side are entrenched and protected. That's what it is. It is not complicated.

quelle forme elle prend. Elle demeurera peut-être inchangée, mais je ne sais pas.

Quelle forme prendra-t-elle si nous nous contraignions à dire que nous devons avoir une opposition officielle? Je ne sais à quoi elle ressemblera ni de quelle façon la question est abordée ici.

Le président : Dans nos discussions, je pense que nous avons effectivement de la difficulté à trouver une formulation satisfaisante pour définir l'organe législatif et la Chambre haute. L'histoire nous indique clairement qu'une opposition officielle est un élément essentiel d'un gouvernement responsable, et presque partout dans le monde, cette opposition se trouve dans l'organe législatif. Quand il n'y a pas d'organe législatif, je dirais que c'est ambivalent. Mais il n'y a généralement pas d'opposition officielle dans les organes législatifs de la Chambre haute.

La sénatrice Frum : C'est peut-être mes antécédents en journalisme qui prennent le dessus, mais rendez-vous à la page 2, qui est essentiellement l'introduction du rapport. Une question est posée à la page 2

> [...] l'un des piliers des travaux du Comité est que le processus de modernisation n'est pas une remise en question des fondements constitutionnels du Sénat canadien.

Il est ensuite écrit à la ligne 12 que nous savons que la loi constitutionnelle établit que le Sénat doit être doté d'une « constitution « reposant sur les mêmes principes » que celle du Royaume-Uni. Par conséquent, le rapport pose maintenant une question : « quelles sont les caractéristiques fondamentales du système de Westminster et quelles sont les restrictions qui s'appliquent, s'il y a lieu, à la modernisation des procédures et des activités du Sénat? » C'est la thèse du rapport et la question à laquelle nous cherchons une réponse.

À la page 13, à « Conclusion », nous concluons que « les témoignages et les faits examinés » montrent que « les principes de Westminster ne constituent pas une approche rigide ou restrictive du système parlementaire. » Eh bien, c'est faux.

Le président : Je ne pense pas. C'est là que nous mènent les faits examinés.

La sénatrice Frum : C'est là qu'ils vous mènent. Je suis d'accord avec vous. Rien ne prouve qu'il n'y a pas de principes directeurs pour définir ce qu'on entend par système de Westminster. Ce n'est pas les explications qui manquent sur ce qu'on entend par gouvernement responsable, et c'est simple. On n'a pas besoin de 13 pages. Il y a un gouvernement et une opposition officielle, et les droits et privilèges des deux côtés sont consacrés et protégés. Voilà ce qu'il en est. Ce n'est pas compliqué.

That's the question that's been asked here. I didn't ask the question. I didn't suggest this report. This report was proposed. It asks the question: What are the fundamental characteristics of a Westminster system? What are they? And if you don't include that the fundamental characteristic is that it is a government and an opposition, then I think it's just an inadequate report. It's false.

Senator Lankin: If I may, on page 5, where we were a minute ago, the first bullet point at the top states:

> • the presence of a government-in-waiting, should the incumbent lose favour or confidence, which the authors call the "loyal opposition" . . . .

This is one of the important elements that distinguishes the Westminster system from other models of government. It is not correct to say it's not referenced there. You may want more reference, and I understand that.

When you look to the constitutional reference in the arguments that you are making, that is about the Parliament of Canada, and there are two parts to the Parliament of Canada. I will say what you have said. It is not correct to say that what we have gained in terms of knowledge or information doesn't lead us to saying there is enough flexibility for us to talk about this in the future. It doesn't lead us to saying that in the Senate, the upper chamber, there has to be an "official opposition."

As it is now, as I have been told, because I lapsed into the language of using "official opposition," that it's not in the Senate; it's an opposition. I don't know, when the New Democratic Party was the official opposition, what the role was in the Senate.

There are some nuances here. It's not black and white. That's all I want to say. I'm not negating the import that you provide to this issue of opposition and government, but it's not black and white.

Senator Frum: Well, if it's going to be similar in principle to that of the United Kingdom, the United Kingdom has an upper chamber and a lower chamber, and the upper chamber has a government side and an opposition side.

Senator Lankin: Is it the function or is it the form?

Senator Frum: It's both.

Senator Lankin: Not necessarily.

Senator Frum: Why not?

C'est la question qui est posée ici. Je ne l'ai pas posée. Ce n'est pas moi qui ai proposé l'élaboration de ce rapport. Il demande quelles sont les caractéristiques fondamentales d'un système de Westminster. Quelles sont-elles? Et s'il n'est pas indiqué que les caractéristiques fondamentales sont un gouvernement et une opposition, je suis alors d'avis que le rapport est tout simplement inadéquat. C'est faux.

La sénatrice Lankin : Si je peux me permettre, à la page 5, où nous étions il y a une minute, dans la deuxième liste à puces, il est écrit :

> • la présence d'un gouvernement en attente, dans le cas où le titulaire du pouvoir perdrait la faveur ou la confiance, ce que les auteurs appellent l'opposition loyale [...]

C'est un des éléments importants qui distinguent le système de Westminster d'avec les autres modèles de gouvernement. Il est inexact de dire qu'il n'en est pas question ici. On pourrait toutefois vouloir étoffer, et je le comprends.

Quand on examine l'aspect constitutionnel des arguments que vous avancez, on constate qu'il est question du Parlement du Canada, qui comprend deux parties. Je vais dire comme vous qu'il est inexact d'affirmer que les connaissances ou les renseignements que nous avons obtenus ne nous permettent pas de conclure que notre marge de manœuvre est assez importante pour que nous puissions en parler à l'avenir. Nous ne pouvons pas dire qu'il doit y avoir une « opposition officielle » au Sénat, à la Chambre haute.

À l'heure actuelle, comme on me l'a dit parce que je me suis fait prendre à parler d'« opposition officielle », ce n'est pas ainsi au Sénat; c'est une opposition. Je ne sais pas quel était le rôle joué au Sénat quand le Nouveau Parti démocratique formait l'opposition officielle.

Il y a des nuances. Ce n'est pas noir ou blanc. C'est tout ce que je voulais dire. Je ne nie pas l'importance de ce que vous ajoutez au sujet de l'opposition et du gouvernement, mais ce n'est pas noir ou blanc.

La sénatrice Frum : Eh bien, si la Constitution repose sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni, force est de constater que le Royaume-Uni a une Chambre haute et une Chambre basse, et qu'il y a un gouvernement et une opposition à la Chambre haute.

La sénatrice Lankin : S'agit-il de la fonction ou de la forme?

La sénatrice Frum : C'est les deux.

La sénatrice Lankin : Pas nécessairement.

La sénatrice Frum : Pourquoi pas?

Senator Lankin: Why not? You're saying it's black and white, and I'm making the point that all of the evidence has shown us, with the adaptations and evolution here and other places, that there is room for evolution. It is about the function, not the form. Because forms, we can learn new ways of doing things and better ways so we can improve our ways of doing things, but the function that we face is something I think we all agree on.

Senator Frum: Okay.

Senator McCoy: We've been around this, and I thought we were a bit closer to it, but I think that Senator Frum has put her finger on an essential point in the report. Because it hasn't actually given all other examples of parliamentary systems and parliamentary legislative bodies.

I just wanted to say, to be absolutely accurate, one of the essential principles of a parliamentary government is that at least one legislative chamber must exist — it is a confidence chamber — and it is composed of elected members, and the executive branch is responsible to that chamber and is forced to resign if it loses the confidence of that chamber. I would agree 100 per cent one chamber only. That is the one constant that we found in all of our research on democratic parliamentary systems around the world.

Senator Joyal: I don't want to confuse the situation more, but I will give background to it that might help the honourable senators visualize the Westminster model for the House of Lords versus us.

The House of Lords, in a way, operates on the basis of political parties. I will tell you why. It is for a very simple reason. The queen, on the advice, of course, of the Prime Minister, can appoint as many lords as are needed by the government to hold the majority in the place. There are 873 peers, I think, presently, and each government that takes over is very concerned to be sure that they will have the necessary support in the house, in the lords, in the upper chamber. The Prime Minister has some kind of a swamping power.

When the Fathers of Confederation — I apologize for the sexist use. I should say "when the founders." When the founders were faced with that situation, they decided to act differently, in fact to cut that power of the Prime Minister and say there will be a limited number of seats. Any new Prime Minister will not be able to say, "Well, I need 20 more senators in order to reach the majority needed to have my legislation proceed in the house."

The British models, if I can use that word, in the lords, operate on the basis of political parties. Because, as I say, there is no limit to the number of seats to be filled. They can go to a

La sénatrice Lankin : Pourquoi pas? Vous dites que c'est noir et blanc, et j'affirme que toutes les données nous indiquent, compte tenu des adaptations et de l'évolution observées ici et ailleurs, qu'une évolution est possible. Il est question de la fonction, pas de la forme. En ce qui a trait à la forme, nous pouvons apprendre de nouvelles façons de procéder et de meilleures pratiques pour améliorer notre façon de faire les choses, mais je crois que nous nous entendons tous sur la fonction.

La sénatrice Frum : Je vois.

La sénatrice McCoy : Nous avons contourné le sujet. Je pensais que nous nous en étions rapprochés un peu, mais je crois que la sénatrice Frum a touché à un point essentiel du rapport, car il ne donne pas tous les autres exemples de systèmes parlementaires et d'organes législatifs parlementaires.

Pour être absolument exacte, je dirais que l'un des principes essentiels du gouvernement parlementaire, c'est qu'il y ait au moins une Chambre législative habilitée à prendre un vote de confiance et composée de membres élus, puis un organe exécutif responsable envers cette Chambre, qui soit contraint de démissionner s'il perd la confiance de la Chambre. Je serais absolument d'accord avec l'idée d'une Chambre unique. C'est la constante que nous avons retrouvée dans tous les systèmes parlementaires démocratiques que nous avons étudiés dans le monde.

Le sénateur Joyal : Je ne voudrais pas brouiller encore plus les cartes, mais j'aimerais donner un peu plus de contexte aux honorables sénateurs pour les aider à se représenter le modèle de Westminster de la Chambre des lords par rapport au nôtre.

La Chambre des lords fonctionne d'une certaine façon sur la base des partis politiques. Je vais vous expliquer pourquoi. La raison en est très simple. La reine, sur l'avis du premier ministre, bien sûr, peut nommer autant de lords que nécessaire pour que le gouvernement détienne la majorité. Actuellement, il y a 873 pairs et pairesses, si je ne me trompe pas, et après chaque élection, le nouveau gouvernement se préoccupe beaucoup d'avoir tout l'appui nécessaire à la Chambre des lords, à la Chambre haute. Le premier ministre détient un genre de pouvoir suprême.

Quand les Pères de la Confédération — je m'excuse de ce terme sexiste, je devrais dire « les fondateurs »— ont été confrontés à ce problème, ils ont décidé de faire les choses différemment, de restreindre le pouvoir du premier ministre et de fixer un nombre limité de sièges. Ainsi, chaque nouveau premier ministre ne peut pas dire à son tour qu'il a besoin de 20 sénateurs de plus pour détenir la majorité nécessaire pour faire adopter ses projets de loi à la Chambre.

Le modèle britannique, si je peux utiliser cette appellation, le modèle de la Chambre des lords se fonde sur le concept des partis politiques. Comme il n'y a pas de limite au nombre de

thousand, to a hundred, if they want to, if the Prime Minister feels he needs those seats to have his legislation passed by the upper house. And there is always, of course, because the Prime Minister wants to have the majority, a minority of parties represented, the parties that lost the election.

Without any specific provisions in any legislation — this is only, as you know, customary. There is no legislation that provides for that in Britain. It is essentially the power the Prime Minister has through convention, and it is the prerogative that dates back to the time that the sovereign had the support of the lords. It was always with the idea that the lords were the aristocracy, and the nobility in the kingdom would be there to support the king. What is left in the House of Lords is, through the role of the political parties, a way for the government to make sure that its legislation will be adopted.

We are in a different position. What happens in our tradition is that when there is a change in the government, through the attrition process, which is permanent and constant each year, in terms of a majority government, the new government faces itself in minority in the Senate. And facing himself in the minority in the Senate, the minority party of the government is the government but doesn't have control of the house. It will take one life of a government before that government will be in a position to say they have a majority in the house. So there is always a lapse in time whereby the government in power doesn't have control in the house because the previous government has had an opportunity, through attrition, to name additional numbers.

That is essentially, as you know, the way we operate, but it is different from the way they operate at Westminster. But the presence of political parties at Westminster, according to testimony we have heard, has been balanced by cross-benchers. Because now there is a third element besides the various political parties — I think there are four now in the House of Lords, including Labour and the Tories — and there is a group of cross-benchers. They call them that because they have no allegiance. They are independent and constitute an important group in the House of Lords. But that is besides the political parties, because the government will always want to have some of its members there to support the government legislation, but the fact that this government has succeeded one that has been defeated, the one that has been defeated is already present so there is already an opposition, in a way, in the House of Lords.

So it operates in a nuanced way vis-à-vis what we do because not only do we have a very limited number of Senate seats, but those seats are divided by regions, so the Prime Minister cannot, of course, fill more seats than what the region provides for. And

sièges, je le répète, le premier ministre peut en ajouter à sa guise pour faire adopter ses projets de loi à la Chambre, si bien qu'il peut y en avoir un millier ou une centaine. Et bien sûr, comme le premier ministre souhaite détenir la majorité, il y aura toujours une minorité de partis représentée à la Chambre parmi les partis ayant perdu les élections.

Ainsi, si la loi ne prescrit pas de dispositions précises à cet égard, il n'y a que la coutume qui prévaut, comme vous le savez. Il n'y a pas de loi à cet égard en Grande-Bretagne. C'est donc essentiellement le pouvoir du premier ministre, par convention, et cette prérogative remonte à l'époque où le souverain avait l'appui des lords. L'idée sous-jacente était toujours que les lords représentaient l'aristocratie et que la noblesse du royaume était là pour appuyer le roi. Ce qu'il en reste à la Chambre des lords, c'est que de par le rôle des partis politiques, le gouvernement s'assure que ses projets de loi soient adoptés.

Notre situation est différente. La tradition chez nous est plutôt que lorsque le gouvernement change, de par l'attrition naturelle, qui reste constante d'une année à l'autre, le nouveau gouvernement majoritaire se trouvera minoritaire au Sénat. Comme il est lui-même en situation minoritaire au Sénat, le parti minoritaire est peut-être le parti au pouvoir, mais il ne maîtrise pas la destinée de la Chambre. Il faudra tout un cycle de gouvernements avant que ce gouvernement puisse retrouver la majorité au Sénat. Il y a donc toujours une période où le gouvernement au pouvoir n'est pas maître au Sénat parce que le gouvernement précédent a pu, grâce au processus d'attrition, nommer de nouveaux membres dans cette Chambre.

C'est essentiellement la façon dont nous fonctionnons, comme vous le savez, mais c'est différent du fonctionnement du Parlement de Westminster. À Westminster, d'après les témoignages que nous avons entendus, on compense pour la présence des partis politiques par la présence de membres indépendants qu'on appelle *crossbenchers*. C'est qu'en ce moment, il y a un troisième élément en plus des divers partis politiques (je pense qu'il y en a quatre qui sont actuellement représentés à la Chambre des lords, dont le Parti travailliste et le Parti conservateur), et c'est le groupe des « crossbenchers », qu'on appelle ainsi parce qu'ils n'ont pas d'affiliation. Ce sont des membres indépendants qui constituent un groupe important à la Chambre des lords et qui s'ajoutent aux partis politiques, parce que le gouvernement voudra toujours avoir un bon nombre de membres qui y siègent pour appuyer ses projets de lois du gouvernement. Or, comme le gouvernement au pouvoir succède au précédent, qui a été défait, le gouvernement défait a déjà des représentants à la Chambre des lords et y constitue en quelque sorte déjà une opposition.

C'est donc un fonctionnement plus nuancé que le nôtre, parce que non seulement disposons-nous d'un nombre très limité de sièges au Sénat, mais ces sièges sont répartis par région, de sorte que le premier ministre ne peut pas désigner plus de sénateurs

the Prime Minister is also compelled to live with some appointments who are there for a long period of time, while some are there for a short period of time, so the dynamics are much different between the two chambers.

But there is no question that in the House of Lords in London, the presence of political parties is an essential element of the functioning of the place. That doesn't mean we cannot envisage a different system for us, but I think if we are to stay within the confines of the Constitution similar in principle to that of the United Kingdom, when you come to the House of Lords, there is an adjustment that needs to be made to reflect the very nature of our federal system. I always say our Senate is a federal chamber that they don't have in the House of Lords. The House of Lords is not a federal chamber. We are a federal chamber. There is a sea of difference between the two.

I want to go further than that. I wanted to outline that in the House of Lords there are political parties and, in my opinion, they are there to say. I've seen and read the various reports, especially the Wakeham report of 2000 that came out of a Royal Commission. It is rare to have a Royal Commission to study the House of Lords. Never in the Wakeham report do they recommend that the political parties be done with. They advocate a crossbench presence, no doubt about that, and that has increased through the years, but the point of that is not to have the political parties disappear at the end. In no way does the Wakeham report come to that conclusion.

The Chair: That may or may not happen here.

Senator Bellemare: My question is this:

[*Translation*]

To have an accurate report, I think Senator Joyal has clearly explained the British system, which is more like ours in terms of appointments and duration. When I look on the Internet, the House of Commons has the notion of official opposition, but the House of Lords website has no notion of official opposition. It talks about opposition parties. I would like you to take a closer look at the rules of the House of Lords to see whether there is an official opposition when there are a number of groups or whether all the other groups are affiliated with a party and form the opposition. Based on what it says, there are the government representatives, the opposition parties in the plural and the crossbenchers sitting at the bottom of the "U" where the lords sit.

Could you check whether this notion is an integral part of our rules? In the current context, since there is a government representative, but no government caucus, I would like to have confirmation.

qu'il n'y a de sièges pour telle ou telle région, bien sûr. Le premier ministre est également contraint de composer avec les nominations de longue date, comme avec les nominations pour de courtes périodes, si bien que la dynamique est très différente entre les deux Chambres.

Cela dit, il ne fait aucun doute que la présence des partis politiques est essentielle au bon fonctionnement de la Chambre des lords, à Londres. Cela ne signifie pas que nous ne pouvons pas envisager un système différent pour nous, mais je pense que si nous devons nous en tenir à une constitution similaire, en principe, à celle du Royaume-Uni, il y aurait un ajustement nécessaire pour refléter la nature de notre régime fédéral. Je dis toujours que notre Sénat est une Chambre fédérale qu'on ne retrouve pas à la Chambre des lords. La Chambre des lords n'est pas une Chambre fédérale. Notre Sénat est une Chambre fédérale. Il y a un monde de différence entre les deux.

J'irai même plus loin. Je souligne qu'il y a des partis politiques à la Chambre des lords et que, à mon avis, ils sont là pour rester. J'ai lu de nombreux rapports, particulièrement le rapport Wakeham de 2000 produit par la Commission royale. Il est rare qu'une commission royale étudie la Chambre des lords. Or, nulle part dans le rapport Wakeham n'est-il question de recommander l'élimination des partis politiques. On réclame plutôt la présence de membres indépendants, cela ne fait aucun doute, et cette présente s'est intensifiée au fil des ans, mais le but n'en est pas de voir les partis politiques disparaître en bout de ligne. Ce n'est absolument pas la conclusion qui se dégage du rapport Wakeham.

Le président : Rien ne dit que c'est ce qui va arriver ou non ici.

La sénatrice Bellemare : Ma question est la suivante :

[*Français*]

Pour avoir un rapport précis, je pense que le sénateur Joyal a bien expliqué le système britannique qui, en termes de nominations et de durée, nous ressemble davantage. Lorsque je regarde sur Internet, on a à la Chambre des communes une notion d'opposition officielle, mais on n'a pas de notion d'opposition officielle sur le site de la Chambre des lords. On parle de partis d'opposition. J'aimerais que vous regardiez plus en détail dans les règles de la Chambre des lords s'il y a un élément d'opposition officielle quand il y a plusieurs groupes ou si ce sont tous les autres groupes qui sont affiliés à un parti et qui forment l'opposition. Dans ce qui est écrit, il y a les représentants du gouvernement, il y a les partis d'opposition au pluriel et les *crossbenchers* placés dans le bas du « U » où siègent les lords.

Pourriez-vous vérifier si cette notion fait partie intégrante de nos règles? Dans le contexte actuel, comme il y a un représentant du gouvernement, mais pas de caucus du gouvernement, j'aimerais que cela soit vérifié.

[*English*]

Marc-André Roy, Analyst, Library of Parliament: That's something we can look at.

Senator Massicotte: As people who spent a lot of time preparing this report, every word is important, and we're trying to find a way so that a large consensus get the right words.

I will only make a suggestion that maybe won't work. When you ask the question about the introduction, I think it's natural we all look for the answer. What are the principles? I think you have to get there somehow, or at least tell us.

Relative to the opposition, if I'm correct, of all the Commonwealth countries that have a Westminster system, and I understand there are some numbers, but I presume they all have an opposition.

Senator Bellemare: They all —

Senator McCoy: At least one chamber has an opposition.

Senator Massicotte: But how about the Senate?

Senator McCoy: They don't all have upper houses.

Senator Massicotte: I think the report talks about it in principle, but let's give the facts. In other words, I think everyone agrees what those facts are, but I think everyone would agree the conclusion is going to be that we should always condition the Senate to a form that best satisfies our obligations to the Canadian public. I think everyone would agree with that. Deal with the history. There is a fact there. You can't dispute it, but it doesn't arrive at an automatic conclusion. The conclusion will always be that if the Senate is to be flexible, it should respond to the needs of the current period and the conclusion shouldn't remain the same, but it doesn't take away from the facts that are out there, it seems to me.

Senator Stewart Olsen: I didn't really think we were going to go here, but in our democratic institution, you can't exist without the government and opposition. I think the word "official" is really saying "protected." Because we have to protect that principle of it being the government who proposes and the opposition opposes or supports. That's the basis of our democracy.

If you want to have a tonne of independent senators, that's fine. Independent senators would be like cross-benchers and join the official opposition or the opposition at times. But you can't assure Canadians that you will have a good, complete look at legislation. We're talking ourselves out of a job here. If you're

[*Traduction*]

Marc-André Roy, analyste, Bibliothèque du Parlement : Nous pourrons vérifier.

Le sénateur Massicotte : Nous avons passé beaucoup de temps à préparer ce rapport, tous les mots sont importants, et nous essayons de trouver les mots justes pour obtenir un vaste consensus.

J'aimerais seulement faire une proposition, qui ne fonctionnera peut-être pas. Vous posez une question sur l'introduction, et je pense qu'il est naturel que nous cherchions des réponses. Quels sont les principes dont il est question ici? Je pense qu'il faut y arriver d'une manière ou d'une autre ou que vous devez au moins nous en donner une indication.

Comment se comparent-ils à ceux des autres pays du Commonwealth qui ont un système de Westminster? Je vois que les nombres diffèrent, mais je présume qu'ils comportent tous une opposition.

La sénatrice Bellemare : Ils ont tous…

La sénatrice McCoy : Au moins une Chambre comportant une opposition.

Le sénateur Massicotte : Mais qu'en est-il du Sénat?

La sénatrice McCoy : Ils n'ont pas tous de Chambre haute.

Le sénateur Massicotte : Je pense que le rapport fait état du principe, mais venons-en aux faits. Autrement dit, je pense que tout le monde convient des faits et convient qu'il faut aussi toujours que le Sénat prenne la meilleure forme possible pour répondre à nos obligations envers le public canadien. Je pense que tout le monde sera d'accord avec cela. L'histoire est ce qu'elle est. Les faits sont là. On ne peut pas les réfuter, mais ils ne mènent pas pour autant à une conclusion automatique. La conclusion sera toujours que si le Sénat doit être souple, il doit pouvoir répondre aux besoins de la population en ce moment et que la conclusion ne sera peut-être pas toujours la même, mais qu'elle n'invalide pas pour autant les faits qui sont là, selon moi.

La sénatrice Stewart Olsen : Je ne pensais pas vraiment que nous en arriverions là, mais dans notre institution démocratique, on ne peut exister sans le gouvernement d'un côté et l'opposition de l'autre. Je pense que le sens du mot « officielle » est « protégée ». Parce qu'il faut respecter le principe selon lequel c'est le gouvernement qui propose et c'est l'opposition qui s'oppose aux propositions du gouvernement ou les appuie. C'est la base même de notre démocratie.

Si l'on veut qu'il y ait une multitude de sénateurs indépendants, très bien. Les sénateurs indépendants seront un peu comme ces crossbenchers et pourront se joindre tantôt à l'opposition officielle, tantôt à l'opposition, mais l'on ne pourra alors garantir aux Canadiens un bon examen complet des projets

walking around saying, "We're all independent," no one in Canada looks at government as a bunch of independents walking around doing whatever they feel like. You represent the people.

Although it sounds very nice to move away from what has been an accepted part of democracy in this country, I actually think the Senate functions with a pro-government and an official opposition, which is protected and funded. The heart of where you're going is that you don't want to fund an official opposition.

I know, Senator McCoy, that is not the principle behind what you propose; I understand that. But in essence, that's where we're going. And I don't really care what happens in France. I don't actually care what happens other than the fact that we have said we're like the British. I don't care about the others. What I care about is this country and what has evolved in our own Senate to move forward and protect the Canadian people.

This Senate has evolved into the tradition of protecting minorities, protecting languages and actually being a voice for Canadian people. We don't do it because we're rubber stamps for the government, and I'm not suggesting independent senators are. But before we trash what is working — and I contend that it actually does work. We do really good work here. We should understand that we have to protect an opposition by calling it an official opposition or whatever, but there has to be one in the Senate. If there is not, we might as well fold our tents and say, "Well, the House of Commons looks after all of that."

Senator Frum: You can't have it both ways. We started here on the foreign examples. If you're going to argue New Zealand and Scotland don't have an upper chamber, why are they in the report? They're in the report because they are Westminster systems, and they have what we are talking about. There has to be consistency here. You can't say, "They're not useful examples. I didn't put them in the report. Why are they here?"

The Chair: They are examples of the flexibility of Westminster systems.

Senator Frum: Fine, but then don't use the argument when I cite them that they don't have an upper chamber, so it's not relevant. I'm just saying to have consistency. Some of the examples here — we're talking about what the Westminster system is. The topic is not what upper chambers are; the topic is the Westminster system. I'm good with that, because I know what it is. I don't know if this report knows what it is, but I do.

de loi. Nous sommes en train d'invalider l'essence même de notre travail. Nous avons beau prétendre être tous indépendants, mais il n'y a personne au Canada qui voit les parlementaires comme un groupe d'indépendants faisant ce que bon leur semble. Nous représentons la population.

Bien que l'idée de nous éloigner d'un aspect de notre démocratie qui a toujours été accepté semble très séduisante, je pense que le Sénat comprend nécessairement un groupe en faveur du gouvernement et une opposition officielle, qui est protégée et financée. Ces efforts semblent surtout destinés à ne plus financer l'opposition officielle.

Je sais, sénatrice McCoy, que ce n'est pas l'idée derrière votre proposition; je le comprends bien, mais dans le fond, c'est ce vers quoi nous nous dirigeons. Je n'en ai que faire de ce qui se passe en France. Je n'en ai que faire de ce qui se passe ailleurs, je dis seulement que notre système s'apparente au système britannique. Je n'en ai que faire des autres. Je me soucie d'abord et avant tout de notre pays et de l'évolution de notre Sénat, pour assurer son bon fonctionnement et protéger la population canadienne.

Notre Sénat a une tradition de protection des minorités, des groupes linguistiques, et il est devenu la voix du peuple canadien. Ce n'est pas parce que nous approuvons automatiquement les initiatives du gouvernement, et je ne laisse pas entendre que c'est ce que font les sénateurs indépendants. Mais avant de rejeter ce qui fonctionne bien, je tiens à dire que je pense que ce système fonctionne bien. Nous faisons du très bon travail. Nous devons comprendre qu'il faut protéger l'opposition en continuant de la considérer comme une opposition officielle, sous une forme ou une autre, mais qu'il doit y avoir une opposition au Sénat. Sans cela, aussi bien jeter la serviette et nous contenter de dire que la Chambre des communes s'occupera de tout.

La sénatrice Frum : On ne peut pas avoir les deux modèles à la fois. Nous citons des exemples étrangers. Si l'on mentionne que la Nouvelle-Zélande ou l'Écosse n'ont pas de Chambre haute, pourquoi figurent-elles dans le rapport? Elles y figurent parce qu'elles ont des systèmes de Westminster, dont nous sommes en train de discuter. Il ne peut pas y avoir deux poids, deux mesures. On ne peut pas décider de ne pas les inclure dans le rapport parce que ce ne sont pas des exemples utiles. Pourquoi figurent-ils dans le rapport?

Le président : Ce sont des exemples de la souplesse du modèle de Westminster.

La sénatrice Frum : Très bien, mais alors, n'évoquez pas cet argument quand je les cite et que je dis qu'ils n'ont pas de Chambre haute et que pour cette raison, leur exemple n'est pas pertinent. Je dis simplement qu'il faut être cohérents. Nous parlons du système de Westminster ici. Certains de ces exemples... Le sujet n'est pas le rôle des Chambres hautes, mais le système de Westminster. Cela va pour moi, parce que je sais

When you're doing your research on whether in the House of Lords they call it the official opposition or not, can you also check if any opposition members have been appointed by a prime minister? I think the answer will be "no."

Senator McCoy: There were.

Senator Frum: I know you were. They might have to have them here, but I'm simply trying to say that we're heading to the idea that you can be appointed by the sitting prime minister and still be a very effective member of the opposition. I reject that idea entirely. That's the point of this; that's where we are trying to go on this. I know that.

Senator McCoy: That is a good hypothesis to explore. Another good hypothesis to explore — and I think it's very practical — is this idea, if it's lurking out there, that we would be seeking to create groups that would not be funded like other groups or subgroups of senators.

Senator Frum: I'm sorry. I wasn't finished. This report is on the fundamental characteristics of the Westminster system. That's what this report is supposed to be about. Other reports — sure. This report is that.

As I say, the conclusion is completely unsatisfactory, because it says there are not any principles. That's the first sentence of the conclusion: "The Westminster principles do not necessarily impose a rigid or limiting approach." Really?

To bring it down to brass tacks, we're trying to get a report written, approved and voted on, but that sentence has to go and be replaced by something like, "This report, having looked at it, has decided that the fundamental characteristics of the Westminster system are," and then let's name then, because that's the question we set out to answer.

Senator Bellemare: And the conclusion from listening to witnesses and experts is that everything evolves, and the current reality is not necessarily really easy to take out very black and white principles.

Senator Frum: Gary Levy is cited on page 2, and that's not what he had. The draft report reads:

> . . . Gary Levy submitted that the most distinctive feature of the Westminster system is the concept of Her Majesty's Loyal Opposition, and he stressed that "Parliament is, above all, a vehicle for opposition." As such, he contended that even if the logic of the opposition applies more clearly in an

de quoi il s'agit. Je ne sais pas si les personnes qui ont rédigé ce rapport savent de quoi il s'agit, mais je le sais.

Quand vous ferez vos recherches pour déterminer s'il y a ou non ce qu'on appelle une opposition officielle à la Chambre des lords, vous pourrez également vérifier s'il y a des membres de l'opposition qui ont été nommés par un premier ministre. Je pense que la réponse sera « non ».

La sénatrice McCoy : Il y en a.

La sénatrice Frum : Je sais que c'est votre cas. Ces nominations étaient peut-être nécessaires, mais j'essaie simplement de vous dire que l'idée serait qu'on peut être nommé par le premier ministre au pouvoir et tout de même être un membre très efficace de l'opposition. Je rejette totalement cette idée. C'est le cœur de mon argument. C'est ce vers quoi nous nous en allons. Je le sais.

La sénatrice McCoy : C'est une hypothèse qu'il vaudrait la peine d'étudier. Il y a une autre bonne hypothèse qu'il vaudrait la peine d'étudier — une idée qui serait très pratique, je pense, et qui court —, il s'agit de créer des groupes qui ne seraient pas financés comme d'autres groupes ou sous-groupes de sénateurs.

La sénatrice Frum : Je m'excuse. Je n'avais pas terminé. Ce rapport porte sur les caractéristiques fondamentales du système de Westminster. C'est le sujet sur lequel est censé porter ce rapport. D'autres rapports? D'accord. C'est toutefois le sujet de celui-ci.

Comme je l'ai déjà dit, la conclusion en est totalement insatisfaisante, parce qu'il est écrit qu'il n'y aurait aucun principe. C'est la première phrase de la conclusion : « Les principes de Westminster ne constituent pas une approche rigide ou restrictive du système parlementaire. » Vraiment?

Soyons sérieux. Nous essayons de préparer un rapport, de l'approuver et de le soumettre au vote, mais cette phrase devrait être remplacée par quelque chose du genre : « Tout compte fait, il a été déterminé, dans ce rapport, que les caractéristiques fondamentales du système Westminster sont… », puis nommons-les, parce que c'est la question à laquelle nous devions répondre.

La sénatrice Bellemare : La conclusion qui se dégage des témoignages des experts et des autres témoins, c'est que tout évolue et qu'il n'est pas nécessairement facile de dégager des principes stricts dans la réalité actuelle.

La sénatrice Frum : On cite Gary Levy à la page 2, et ce n'est pas ce qu'il disait. Il est écrit dans l'ébauche :

> … Gary Levy a soutenu que la caractéristique distinctive du modèle de Westminster est le concept de l'opposition loyale de Sa Majesté et a souligné que le Parlement est « par-dessus tout un mécanisme d'opposition ». À son avis, même si la logique de l'opposition ne s'applique plus clairement à une Chambre basse élue, la présence d'une Chambre haute

elected lower house, a completely non-partisan upper house would not be in keeping with the Westminster system.

That was also part of the testimony.

Senator Bellemare: There were all sorts of —

The Chair: We took strains of testimony from everyone all over the map.

Senator Frum: So why is that not in the conclusion?

The Chair: Because we believe that the bulk of the testimony outweighed that.

Senator Frum: That's interesting.

Senator Massicotte: I'm not on the executive, but I think the executive has to acknowledge that my solution would be to deal with the history and the facts. I don't think you're going to come to a conclusion on the opposition. I don't think you should do it by the back or front door; there is no consensus on this issue.

It doesn't matter, because the conclusion is that we should model the Senate in a way that best satisfies our obligation, as Senator Joyal said. Everyone would agree with that. What we don't agree with is the form necessary to get there. But we will not resolve it today, and you might not resolve it next month. That's where we are. I don't think you're going to get a consensus on the issue at this point in time, and you should not try to snooker one if it's not there.

Senator McCoy: I endorse that position.

If we are finished with that line of debate, could I come to the very last sentence on page 14? I will very quickly reiterate my plea to be consistent with our first report, which laid out the six or seven roles of a modern senator, to continue to demonstrate and enlighten others who are studying us that the role of the Senate of Canada is evolving and has evolved in important ways that are of use to Canadians.

The Chair: Comments?

Senator Frum: I appreciate the sentiment there is not consensus on this report, so what happens in that case?

The Chair: I'm of the sense that we should take another crack at it and come up with another report — a revised report — and bring it back to this committee at the earliest possible time, which is February 28, the next Wednesday available.

In the meantime, the steering committee is hampered because Senator McInnis is out of action, although he is available by email and wants to participate as far as he can. In the meantime,

complètement indépendante demeurerait incohérente par rapport au système de Westminster.

Cela faisait aussi partie des témoignages.

La sénatrice Bellemare : Il y a eu toutes sortes de…

Le président : Nous avons repris des passages des divers témoignages, de tous les points de vue.

La sénatrice Frum : Donc pourquoi est-ce que cela ne se retrouve pas dans la conclusion?

Le président : Parce que nous croyons que la vaste majorité des témoignages pèse plus lourd dans la balance.

La sénatrice Frum : C'est intéressant.

Le sénateur Massicotte : Je ne fais pas partie du comité de direction, mais je pense qu'il devrait reconnaître ma solution, qui consisterait à faire état de l'histoire et des faits. Je pense que nous ne réussirons pas à tirer de conclusion sur l'opposition. Je ne crois pas qu'il soit pertinent d'en tirer une directement ou indirectement; il n'y a pas consensus sur la question.

Quoi qu'il en soit, cela importe peu, puisque la conclusion est que nous devrions adopter pour le Sénat le modèle lui permettant le mieux de satisfaire à nos obligations, comme le sénateur Joyal l'a dit. Tout le monde sera d'accord avec cela. Nous ne nous entendons pas sur la forme à privilégier, mais nous ne réglerons pas cette question aujourd'hui, et elle ne se réglera probablement pas le mois prochain. C'est là où nous en sommes. Je ne crois pas qu'on puisse obtenir consensus sur la question, et vous ne devriez pas essayer d'insinuer qu'il en va autrement ici.

La sénatrice McCoy : J'endosse cette position.

Si nous avons terminé de débattre de cette question, j'aimerais parler un peu de la toute dernière phrase qu'on trouve à la page 15. J'aimerais rappeler très rapidement mon appel à la cohérence avec notre premier rapport, dans lequel nous exposions les six ou sept rôles du sénateur moderne, pour continuer d'éclairer les autres personnes qui nous étudient, leur montrer que le rôle du Sénat du Canada évolue et qu'il évolue de manière importante et utile pour les Canadiens.

Le président : Des observations?

La sénatrice Frum : Je sens que ce rapport ne fait pas consensus, donc qu'arrivera-t-il dans ce cas?

Le président : Je crois que nous devons retourner à la planche à dessin et produire un autre rapport, un rapport révisé, que nous soumettrons au comité dès que possible, c'est-à-dire le 28 février, soit le prochain mercredi disponible.

D'ici là, le comité de direction est handicapé par l'absence du sénateur McInnis, bien qu'il soit joignable par courriel et qu'il souhaite participer à nos travaux autant que possible.

Senator Joyal and I will meet on these issues and involve Senator McInnis to the extent possible. We would not be able to hold a steering meeting, per se, in Senator McInnis's absence, but we would keep him advised of our progress.

The intention would be to bring another report at our next meeting, which is the Wednesday after the break week, on February 28.

Senator Massicotte: If you can't get that timing, there is no reason we can't meet to deal with other subjects we want to deal with.

The Chair: We haven't had a steering meeting on these subjects yet. We don't have an agreement yet on what those subjects are.

Senator Massicotte: We can talk about that here.

The Chair: We can certainly do that.

Senator Massicotte: What was proposed?

The Chair: We would like to get into the topic of the structure of debate. There are various models out there: There is the business council, there is the super scroll and various other ways to restructure debate. We can count about five different ways. So we would like to have some witnesses on that, but we haven't come together on that issue yet as a group. However, Senator Joyal and I will meet this week. Senator Mockler?

Senator Mockler: For the spirit of consistency, taking into consideration the Westminster style of Parliament, on page 13, line 30 — also from listening to comments made earlier — "minority and regional voices." So, when I look at page 14, line 5, it says "and as a space for minorities to be heard." I would include "for minorities and regions to be heard and for opposition to rally" if we want to be consistent with regions and minorities rather than demographics. Thank you.

The Chair: We will make that change.

Senator Stewart Olsen: Don't change it from "the voice of the regions," though. Leave that one.

The Chair: We will.

Senator Stewart Olsen: Okay. Thank you.

The Chair: All right. Anybody have any more comments before I bring the meeting to a close? Great. Thank you.

(The committee adjourned.)

Entretemps, le sénateur Joyal et moi nous rencontrerons sur ces questions et consulterons le sénateur McInnis autant que possible. Nous ne pourrons pas tenir de réunion du comité de direction en tant que telle, en l'absence du sénateur McInnis, mais nous le tiendrons informé de nos progrès.

L'intention serait de vous soumettre un autre rapport à notre prochaine séance, qui aura lieu le mercredi suivant la relâche, soit le 28 février.

Le sénateur Massicotte : Si vous n'arrivez pas à respecter cette échéance, il n'y a rien qui nous empêche de nous pencher sur d'autres sujets qui nous intéressent.

Le président : Le comité de direction ne s'est pas encore réuni à ce propos. Nous ne nous sommes pas encore entendus sur nos futurs sujets d'étude.

Le sénateur Massicotte : Nous pouvons en parler maintenant.

Le président : Certainement.

Le sénateur Massicotte : Quelles sont les propositions?

Le président : Nous aimerions aborder le thème de la structure des débats. Il y a différents modèles qui existent : il y a celui du conseil d'administration, celui du super plumitif et diverses autres façons de restructurer le débat. Nous pouvons en recenser environ cinq. Nous aimerions donc entendre des témoins à ce sujet, mais nous ne nous sommes toujours pas réunis pour en discuter. Cela dit, le sénateur Joyal et moi nous rencontrerons cette semaine. Sénateur Mockler?

Le sénateur Mockler : Dans un esprit d'uniformisation et à la lumière d'observations faites un peu plus tôt, je porte à votre attention quelques mots sur le style Westminster de Parlement qu'on trouve à la ligne 9 de la page 15 : « les régions et les minorités ». Un peu plus loin, à la ligne 16, on lit « et d'espace d'expression des minorités ». J'écrirais plutôt « et d'espace d'expression pour les minorités et les régions et de ralliement de l'opposition », si nous voulons bel et bien favoriser les régions et les minorités plutôt que le poids démographique. Merci.

Le président : Cette modification sera apportée.

La sénatrice Stewart Olsen : Ne changez toutefois pas les mots « représentant des intérêts des régions ». Laissez ce passage tel quel.

Le président : C'est d'accord.

La sénatrice Stewart Olsen : Très bien. Merci.

Le président : Très bien. Est-ce que quelqu'un d'autre a des observations à faire avant que je mette un terme à la séance? Excellent. Je vous remercie.

(La séance est levée.)

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, February 28, 2018

The Special Senate Committee on Senate Modernization met this day at 12:01 p.m. for the consideration of a draft report on the Westminster system.

Senator Stephen Greene (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Welcome to the Special Senate Committee on Senate Modernization. I want to welcome back Senator McInnis and to let him know he was missed at our last meeting.

I also want to welcome Senator Gold who is here today replacing Senator Verner, and I'm told that Senator Neufeld,who is replacing Senator Maltais, will be joining us. Oh, he is here. Good.

Today, we are considering an updated draft report on the Westminster system, or Westminster principles, if you will. The report has been updated to reflect input from committee members from our last meeting.

Like our previous meeting, I propose we go section by section as opposed to page by page.

As we proceed, I would like members to concentrate on the yellow highlighted text, which reflects updates suggested by staff in response to comments made at the last meeting.

The blue highlighted text refers to updates suggested by Senator Joyal, at the steering committee level, that he feels — as do I — add to the report.

If colleagues have questions or comments on a specific section, please wait until we get to that section as opposed to putting all of your remarks on the record at once. The clerk will start a new speaking list as we start each section.

Before we begin, I would like to note one update that you will not immediately notice as it is not highlighted because it was a deletion rather than an addition.

This has to do with the bullets on page 9. There previously was a bullet that referenced parliamentary supremacy as one of the principles of the Canadian Westminster system. At the suggestion of Senator Joyal, it was removed because in Canada Parliament has never operated supreme. It has always been restricted by the Constitution Act, first, in 1867, by the division

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 28 février 2018

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat se réunit aujourd'hui, à 12 h 1, pour étudier une ébauche de rapport sur le système de Westminster.

Le sénateur Stephen Greene (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bienvenue à cette séance du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat. J'aimerais souhaiter un bon retour au sénateur McInnis et lui dire qu'il nous a manqué à la dernière réunion.

Je tiens également à souhaiter la bienvenue au sénateur Gold, qui remplace la sénatrice Verner aujourd'hui. On me dit en outre que le sénateur Neufeld, qui remplace le sénateur Maltais, se joindra à nous. Le voici justement, très bien.

Aujourd'hui, nous allons étudier une ébauche revue du rapport sur le système de Westminster, ou les principes du système de Westminster, si vous préférez. L'ébauche du rapport a été mise à jour en fonction des commentaires formulés par les membres du comité à la dernière séance.

Comme la dernière fois, je propose que nous procédions section par section plutôt que page par page.

Je demanderais aux membres de se concentrer sur le texte surligné en jaune, qui représente les modifications proposées par le personnel en réponse aux commentaires formulés à la dernière réunion.

Le texte surligné en bleu représente des modifications proposées par le sénateur Joyal au niveau du comité directeur. Il estime — et je suis d'accord — que ces modifications constituent un ajout utile.

Je demanderais à ceux qui ont des questions ou des observations à propos d'une section donnée de bien vouloir attendre que nous nous y attaquions au lieu de formuler toutes leurs remarques d'un seul coup. Le greffier commencera une nouvelle liste d'intervenants au début de chaque section.

Avant de commencer, j'aimerais mentionner une modification qui n'est pas visible puisqu'il s'agit d'un élément qui a été supprimé plutôt que d'un ajout.

Cette modification touche la liste à puces de la page 10. La liste comportait un élément mentionnant la suprématie parlementaire comme l'un des principes du système de Westminster canadien. Cet élément a été retiré à la suggestion du sénateur Joyal car, au Canada, le Parlement n'a jamais eu de pouvoir suprême. Son fonctionnement a toujours été restreint par la Loi constitutionnelle, d'abord en 1867, avec le partage des

of powers and, again, in 1982, by the Charter of Rights and Freedoms.

Unless there are any general comments, I would like to now proceed to the introduction section.

Looking at the draft, we see that the highlighted table of contents is the result of changing page numbers mainly. So can we go forward from section 1, introduction? Comments?

Senator Frum: I just have a question before we do that. Can I just understand what the purpose of this report is and what it is to be used for?

The Chair: Well, as you know, over the past year, we've had a substantial body of evidence presented by various people on the issue of what constitutes a Westminster system. We've been doing that really since we published the previous report about a year and a half ago. We've had academic input. We've had input from the people around this table, and we've had the leaders also providing input. So the question is, what is the framework that we're working under? And that is what the report is all about.

Senator Frum: What is this report supposed to support? What work is this supposed to support? What is its purpose?

The Chair: This is the Committee of Modernization. It is a special committee. I really don't know or can't predict how long this committee will last, but, right now, we are in the midst of creating a report that will deal with modernization issues. One of them is the structure of debate, and it can be argued or not argued that the structure of debate is limited by the system that we've got.

Senator Frum: Okay. There are no specific recommendations in this report.

The Chair: No.

Senator Frum: So this is really a background. I'm asking these questions because I want to know just how vigorously to argue about it, frankly, because, as we discussed at the last meeting, there are those of us who do not feel this is a very balanced report, given the evidence that was heard. It's tilted in one way. There haven't really been very many changes. We were told at the last meeting that there would be a rewrite. There have been some —

The Chair: We never mentioned a rewrite.

Senator Frum: I thought we did. Anyway, there have been a few minor edits, but the principal report remains the same. So, therefore, the lack of balance remains the same. I only saw this five minutes ago, before the meeting, which wasn't enough time to really —

pouvoirs, puis, à nouveau, en 1982, par la Charte des droits et libertés.

À moins qu'il n'y ait des commentaires de portée générale, je voudrais maintenant entamer l'étude de l'introduction.

Si on regarde l'ébauche, on peut voir que les changements apportés à la table des matières touchent principalement la numérotation des pages. Pouvons-nous donc commencer à la section 1, soit l'introduction? Des commentaires?

La sénatrice Frum : J'aurais une question avant que nous allions plus loin. Quel est l'objet de ce rapport et à quoi servira-t-il?

Le président : Comme vous le savez, dans la dernière année, nous avons recueilli un vaste éventail de témoignages sur ce en quoi consiste le système de Westminster. Nous le faisons, en fait, depuis la publication du rapport précédent il y a environ un an et demi. Nous avons entendu les opinions d'universitaires, des gens autour de cette table et, aussi, des leaders. La question est donc celle-ci : en quoi consiste le cadre qui régit notre travail? Voilà sur quoi porte le rapport.

La sénatrice Frum : Qu'est-ce que ce rapport est censé appuyer? Quel travail est-il supposé appuyer? Quel en est l'objet?

Le président : Nous sommes le comité de la modernisation, un comité spécial. Je ne sais pas vraiment et ne saurais prédire combien de temps ce comité sera sur pied mais, pour le moment, nous sommes en train d'élaborer un rapport portant sur les questions liées à la modernisation du Sénat. La structure des débats est une de ces questions. On peut ou non faire valoir que la structure des débats est limitée par le système en place.

La sénatrice Frum : D'accord. Ce rapport ne renferme pas de recommandations précises.

Le président : Non.

La sénatrice Frum : Il s'agit donc, en réalité, d'un document général. Je pose ces questions, car je veux savoir s'il est utile d'en débattre vigoureusement, honnêtement, parce que, comme il a été mentionné à la dernière réunion, certains d'entre nous estiment que ce rapport n'est pas très équilibré compte tenu des témoignages entendus. Il penche d'un côté. On n'y a pas vraiment apporté beaucoup de modifications. On nous a dit à la dernière réunion que le rapport serait réécrit. Il y a eu certains…

Le président : Il n'a jamais été question de le réécrire.

La sénatrice Frum : Je croyais que si. Bref, quelques petits changements ont été apportés, mais le corps du rapport reste le même. Ce dernier n'est donc pas plus équilibré qu'il ne l'était. J'en ai pris connaissance il y a seulement cinq minutes, juste avant la séance, ce qui ne donne pas assez de temps pour vraiment…

The Chair: Well, it was sent to all of your offices on Monday, I believe. Isn't that right?

Senator Frum: Yes? Okay. But the way we left things at the end of the last meeting was that the balance of this report was out of whack before, and, therefore, if you only made a few half dozen edits, that doesn't change the principal nature of the objections that some of us had at the last meeting. So we can go over those edits, but the principal objection remains.

The Chair: Let's proceed with the edits.

Senator Frum: Sure.

The Chair: So the introduction? Any comments?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Agreed.

Section 2, "What is the Westminster System?" We've got some small edits in that section.

Senator Eggleton: I think, on page 5 in that section, lines 18, 19, 20, there is a good summary of the Westminster system. It says:

> Overall, the evidence received by the Committee supports this thesis: the Westminster system is less a fixed and limiting prescription than a set of principles capable of alteration to suit the particular realities of the nation or community in which it is applied.

I think that sums it up, but I also think that the work is a good piece of work in terms of summarizing the testimony that we heard. Maybe there was other testimony that some people would have liked that might have changed the direction or the colour of this. I don't know, but I think that's a good summary. I think that really is what it's about. I think the characteristics of the Westminster system are, by and large, in the lower house, by and large in the House of Commons, and I think that's pretty well, as I understand it, the same for other parliaments. The upper houses can be quite varied and quite different. I think that's our case. Our Senate is unique to our needs and the country that it is a part of.

I just wanted to point out that one thing. I agree with the document. I agree with the section that you've called, but I just wanted to point out that particular statement.

The Chair: Thank you very much. Anybody else on that section, or can we move to section 3, "'Canadian-Style' Westminster"? There are a couple of small edits in this section.

Le président : Ce rapport a été transmis à tous vos bureaux lundi, si je ne m'abuse, non?

La sénatrice Frum : Oui? D'accord. Il reste qu'on avait relevé un manque d'équilibre des avis présentés dans ce rapport à la dernière réunion et que, par conséquent, si seulement une demi-douzaine de changements lui ont été apportés, rien n'a été fait pour changer la nature fondamentale des objections qui avaient alors été soulevées par certains d'entre nous. Ainsi, oui, nous pouvons passer ces changements en revue, mais l'objection principale reste.

Le président : Passons aux modifications.

La sénatrice Frum : D'accord.

Le président : Des commentaires à propos de l'introduction?

Des voix : D'accord.

Le président : D'accord.

Passons à la section 2, « Qu'est-ce que le système de Westminster? » Quelques petits changements ont été apportés dans cette section.

Le sénateur Eggleton : Je pense que les lignes 1 à 4 de la page 6 de cette section résument assez bien le système de Westminster. Je cite :

> De façon générale, les témoignages recueillis par le Comité soutiennent la thèse suivante : le système de Westminster, plutôt qu'une norme fixe et restrictive, est un ensemble de principes adaptables aux réalités particulières du pays ou de la communauté auquel on l'applique.

Je pense que ce passage résume assez bien la situation et que ce texte constitue une bonne synthèse des témoignages que nous avons entendus. Il y a peut-être d'autres témoignages que certaines personnes auraient aimé qu'on mette en évidence et qui auraient modifié l'idée présentée dans ce passage. Personnellement, je pense que c'est un bon résumé, que cela correspond à la réalité. Je pense que les caractéristiques du système de Westminster se retrouvent, dans l'ensemble, à la Chambre basse, dans l'ensemble, à la Chambre des communes, et que, en gros, d'après ce que je comprends, il en va de même pour d'autres parlements. Les Chambres hautes peuvent être assez différentes les unes des autres. Je pense que c'est notre cas. Notre Sénat est propre à nos besoins et au pays qui est le sien.

Je tenais simplement à soulever ce point. Je suis d'accord avec le texte. Je suis d'accord avec la section à l'étude, mais je voulais relever cet énoncé.

Le président : Je vous remercie. Quelqu'un d'autre a-t-il des commentaires sur cette section ou pouvons-nous passer à la section 3, « La version canadienne du gouvernement de

Section 4 is Westminster governments around the world. The opening paragraph was reworked a little bit, as you can see.

Is that okay? On page 11, we've got Senator Joyal's changes there, which I accept.

[*Translation*]

Senator Bellemare: With regard to the section entitled "Westminster Governments Around the World," I would like to make a comment regarding the United Kingdom and the part that talks about the various changes that have taken place in the House of Lords. The process of appointing Lords has undergone some changes, which have been confirmed through legislation, I believe. The changes to the process of appointing Lords could be included on page 12 of the French version. A note could be added after note 38, or it could be inserted after the changes recognizing the group of independents.

If we look back, the number of cross-benchers in the United Kingdom increased gradually. They got organized. The appointment process changed in the year 2000. A commission was created that gathers the CVs of individuals who wish to become lords. Political parties can also recommend names. I would have liked to see that change included. I don't know whether it's possible to add it. I would be satisfied with a footnote, but I thought it was important to point it out.

[*English*]

The Chair: Is there any reaction to that?

Senator Joyal: I agree with Senator Bellemare's suggestion. If I remember well — I don't have the text of the legislation in front of me, I just have the report of the Wakeham Royal Commission on the Reform of the House of Lords — it goes as far as to consult the leaders of the respective parties to maintain the balance between the various parties that are present in the Lords.

So in other words, if there are seats that should be occupied, for instance, by the Liberal Democrats, the Prime Minister will consult the Liberal Democrats' leader on the appointments.

So in other words, there is the principle of balance, and then the names to maintain the balance, of course, are determined by the leaders of the respective parties. So the Prime Minister

Westminster »? Il y a quelques petits changements qui ont été apportés à cette section.

Vient ensuite la section 4, « Les gouvernements de Westminster dans le monde ». Comme vous pouvez le voir, le premier paragraphe a été quelque peu remanié.

Cela vous convient-il? Aux pages 11 et 12, nous avons les modifications proposées par le sénateur Joyal, avec lesquelles je suis d'accord.

[*Français*]

La sénatrice Bellemare : En ce qui concerne la section intitulée « Westminster Governments Around the World », j'ai un commentaire à faire en ce qui concerne le Royaume-Uni où l'on parle des différents changements survenus à la Chambre des lords. Il y a eu des changements dans le processus de nomination des lords qui ont été, je crois, confirmés par une mesure législative. Dans la version française, à la page 12, on pourrait ajouter qu'il y a eu également des changements dans le processus de nomination des lords. On pourrait ajouter une note après la note 38 ou l'insérer dans la foulée des changements où l'on a reconnu vraiment le groupe des indépendants.

Selon l'historique, l'augmentation des *crossbenchers* au Royaume-Uni s'est faite progressivement. Ils se sont organisés. En l'an 2000, il y a eu un changement dans le processus de nomination. On a créé une commission qui reçoit les curriculums de personnes qui souhaitent devenir des lords. Des partis politiques peuvent aussi suggérer des noms. J'aurais aimé qu'on fasse état de ce changement. Je ne sais pas si c'est possible de le faire. Je me contenterais d'une note en bas de page, mais je trouvais intéressant de le mentionner.

[*Traduction*]

Le président : Des commentaires à propos de cette intervention?

Le sénateur Joyal : Je suis d'accord avec la suggestion de la sénatrice Bellemare. Si j'ai bonne mémoire — je n'ai pas le texte de la mesure législative devant moi; j'ai seulement le rapport de la Commission royale Wakeham sur la réforme de la Chambre des lords —, on va jusqu'à consulter les chefs des partis respectifs pour assurer l'équilibre entre les différents partis représentés à la Chambre des lords.

Autrement dit, s'il y a des sièges qui devraient être occupés par des libéraux démocrates, par exemple, le premier ministre consultera le chef des libéraux démocrates au sujet des nominations.

Il y a donc, en d'autres termes, un principe d'équilibre. Les personnes qui seront choisies pour assurer cet équilibre le seront, bien entendu, par les chefs des partis respectifs. Ainsi, le premier

doesn't appoint only, for instance, all Tory or all Labour. He has to maintain a balance.

We could certainly find a way to recognize that. And the commission has the role to suggest a cross-bencher. The commission has a certain number of criteria to follow, including regional considerations and minorities and what not. They come to more or less try to duplicate what we try to respect in the Senate when the Prime Minister makes appointments in different regions of Canada.

Senator Bellemare: But this commission especially tries to verify, per its mandate, the qualifications of those who apply.

Senator Joyal: I don't have the text of the act in front of me, but we could have recognition that the process has been improved and changed.

The Chair: We could have a footnote, perhaps.

Senator Frum: I think the obvious place to put that is on page 11. I was going to make a similar comment. Thank you, Senator Joyal. At the end of the first paragraph.

The Chair: The end of the first paragraph?

Senator Frum: At the end of line 7, where it says it's ". . . crucial that no one political party should be able to dominate the second chamber. . . ," it could be useful to add the explanation there that Senator Joyal just gave: that the Prime Minister does appoint, on consultation with the leader of opposition parties, opposition members as needed.

Senator Bellemare: That would refer to the process of identifying the Lords.

Senator Joyal: It stems from the report's specific recommendations.

Senator Frum: I want to point out that opposition parties are consulted on who they want their opposition appointees to be. That's very important because it's not the Prime Minister appointing them himself.

Senator Bellemare: In fact, I think they do, but they apply through a commission, and the commission verifies that the people are properly qualified, and then it goes to the Prime Minister, who decides who applies. But all the parties can propose candidates and groups and individuals. So there's a variety of applications.

ministre ne peut nommer, par exemple, que des conservateurs ou des travaillistes. Il doit conserver un équilibre.

Nous pourrions assurément trouver un moyen de le mentionner. La commission a pour rôle de proposer un membre indépendant. Elle a un certain nombre de critères à respecter, dont des facteurs régionaux, des questions liées à la représentation des minorités et autres. Ils en viennent à plus ou moins essayer de reproduire ce que nous tentons de respecter au Sénat lorsque le premier ministre nomme des personnes de différentes régions du Canada.

La sénatrice Bellemare : Cette commission tente cependant bel et bien de confirmer, comme l'exige son mandat, les qualifications des personnes qui présentent leur candidature.

Le sénateur Joyal : Je n'ai pas le texte de la loi devant moi, mais nous pourrions mentionner que le processus a été modifié et amélioré.

Le président : Nous pourrions peut-être le faire au moyen d'une note de bas de page.

La sénatrice Frum : À mon avis, l'endroit le plus logique pour cette mention serait à la page 12. J'avais l'intention de formuler un commentaire du même genre. Merci, sénateur Joyal. Ce serait à la fin du premier paragraphe.

Le président : À la fin du premier paragraphe?

La sénatrice Frum : À la fin de la ligne 5, là où on peut lire qu'il est « crucial qu'aucun parti politique ne puisse dominer la deuxième chambre ». Il pourrait être utile d'ajouter à cet endroit l'explication que le sénateur Joyal vient de donner, à savoir que le premier ministre nomme bel et bien, après consultation des chefs des partis de l'opposition, des membres de l'opposition en fonction des besoins.

La sénatrice Bellemare : Il serait question du processus de nomination des lords.

Le sénateur Joyal : Cela découle des recommandations formulées dans le rapport.

La sénatrice Frum : Je tiens à souligner que les partis de l'opposition sont consultés au sujet du choix des membres de leur parti qui seront nommés. Cet élément est très important : le premier ministre ne prend pas la décision lui-même.

La sénatrice Bellemare : En fait, je pense que oui, mais les intéressés présentent leur candidature à une commission qui, elle, confirme que ces personnes sont qualifiées avant de transmettre les candidatures au premier ministre, qui décidera qui peut présenter une demande. Tous les partis peuvent cependant proposer des candidats, des groupes et des particuliers. Il y a donc divers types de candidatures.

Senator Frum: But the Prime Minister wouldn't appoint a Labour Lord without consulting the leader of Labour.

Senator Bellemare: I don't know about that.

Senator Joyal: No, that's the procedure. They consult on whoever is going to sit under the label of a party; it will not be imposed.

Senator Bellemare: It makes sense.

Senator Joyal: It makes sense that there is cohesion within a particular political group.

It's among the cross-benchers where a variety of people are drawn from appointments suggested by the public or by the various groups, because as you know, British society is very well structured. There are interest groups that have been represented traditionally, so they could propose names and so forth. And it's the commission that makes recommendations, but the Prime Minister is totally free to select among that group whoever he or she sees fit.

Senator Massicotte: Just to get things going, I have different opinions. What I would suggest, chair, is to make sure I do agree with adding the one sentence that Senator Frum is recommending to line 7, but relative to all the background information that Senator Bellemare is recommending, we should do it by footnote. In other words, add the one sentence because that's the fact, but for those who understand more, there will be a footnote explaining the history and relevance of Senator Bellemare's comments, and I would leave the executive committee to decide on the final wording of those things.

The Chair: Do you agree with that idea? I'm seeing and hearing nods around the table.

Hon. Senators: Agreed.

Senator Lankin: Did you say you were hearing nods around the table?

The Chair: I did say that. Your hearing is good.

Senator Bellemare: I have a question on the case of Australia. Maybe you have the answer, and it could be interesting, maybe, according to the answer, to have a footnote on Australia.

We are saying that sometimes the senators or the Lords identify with a political party that is in the other chamber. That's the case in the U.K.

La sénatrice Frum : Cependant, le premier ministre ne nommerait pas un lord travailliste sans consulter le chef du Parti travailliste.

La sénatrice Bellemare : Je n'en suis pas certaine.

Le sénateur Joyal : Non, c'est la façon de procéder. Il y a consultation au sujet de la personne qui sera nommée sous la bannière d'un parti; la nomination n'est pas imposée.

La sénatrice Bellemare : C'est logique.

Le sénateur Joyal : C'est logique qu'il y ait de la cohésion au sein d'un groupe politique donné.

C'est parmi les membres indépendants qu'on trouve des gens dont la candidature a été proposée par la population ou par les divers groupes car, comme vous le savez, la société britannique est très bien structurée. Certains groupes d'intérêt ont toujours été représentés; ils peuvent donc proposer des candidats, et ainsi de suite. La commission formule des recommandations, mais il appartient entièrement au premier ministre de faire un choix parmi les candidats qui lui sont proposés.

Le sénateur Massicotte : Question d'animer le débat, je suis d'un autre avis. Je suis d'accord, monsieur le président, avec l'ajout de la phrase recommandée par la sénatrice Frum à la ligne 5. Par contre, en ce qui concerne les renseignements de nature générale recommandés par la sénatrice Bellemare, je pense que nous devrions utiliser une note de bas de page. Autrement dit, il faudrait ajouter la phrase parce que c'est un fait, mais pour ceux qui ont des connaissances plus poussées, il y aurait une note de bas de page expliquant l'historique et la pertinence des éléments relevés par la sénatrice Bellemare. Je laisserais en outre au comité exécutif le soin de décider de la formulation définitive de ces éléments.

Le président : Êtes-vous d'accord avec cette idée? Je vois et j'entends des signes de la tête affirmatifs autour de la table.

Des voix : D'accord.

La sénatrice Lankin : Avez-vous dit que vous entendiez des signes de la tête autour de la table?

Le président : Effectivement, c'est ce que j'ai dit. Vous avez l'ouïe fine.

La sénatrice Bellemare : J'ai une question au sujet du système australien. Vous avez peut-être la réponse, et il pourrait peut-être être intéressant, en fonction de cette réponse, d'ajouter une note de bas de page au sujet de l'Australie.

Dans certains cas, les sénateurs ou les lords sont affiliés à un parti politique de l'autre Chambre. Il en est ainsi au Royaume-Uni.

But because of the way the appointment process is done in Australia, it's elected every six years, as it says, and in the other place it's three years. When I looked at Australia some time ago, the senators belong to all sorts of political parties, but I'm not sure that those political parties are all recognized in the other place.

Do you know the answer? I don't think the election process is necessarily at the same time as the election process in the other place. Individuals who want to become senators in Australia may be from the Rhinoceros Party, or from other kinds of political parties as there are a lot of them in the Senate of Australia. Did you verify the association that the senators in Australia all respond to a political party that is officially represented in the other place, or whether there is a grouping that is not related, in part or in totality?

The Chair: We have our analysts.

David Groves, Analyst, Library of Parliament: I can double-check that. It is my understanding that there are parties that exist in one chamber that do not exist in the other chamber because of the different selection process.

Senator Bellemare: That was my understanding.

Mr. Groves: I wouldn't know at this point whether there are parties that are not formally linked that meet informally in caucus or informally across the houses. I can check that if you would like.

Senator Bellemare: I would like that very much.

Senator Massicotte: Where are we now?

The Chair: We just finished page 11, I believe. On page 12 there are no changes.

In order to reflect the last meeting, we've made some changes in wording, et cetera, and some additions under the conclusion.

Senator Stewart Olsen: On line 26, you have ". . . a role in holding the executive branch to account, in determining its composition, and in providing a forum for opposition . . . ."

I don't quite understand what "providing a forum for opposition" means, and I think we have to be a little more specific in that particular instance.

The Chair: Do you have a recommendation?

Senator Stewart Olsen: Well, I'd like to hear from around the table perhaps.

Senator Frum: I have a recommendation.

Or, étant donné la façon dont fonctionne le processus de nomination en Australie, les sénateurs sont élus tous les six ans, comme on le précise, alors que, dans l'autre Chambre, les députés ont des mandats de trois ans. J'avais constaté, il y a un certain temps, que les sénateurs australiens sont affiliés à toutes sortes de partis politiques, mais je ne saurais dire si ces partis sont tous reconnus à l'autre endroit.

Le savez-vous? Je ne pense pas que les élections aient nécessairement lieu en même temps pour les deux Chambres. Les personnes qui se présentent pour devenir sénateurs en Australie peuvent être des membres du Parti Rhinocéros ou d'un autre parti quelconque, car il existe de nombreux partis au Sénat australien. Avez-vous vérifié si les sénateurs australiens étaient tous affiliés à un parti politique représenté officiellement à l'autre endroit ou s'il y a un groupe qui ne l'est pas, en totalité ou en partie?

Le président : Nos analystes sont ici.

David Groves, analyste, Bibliothèque du Parlement : Je peux revérifier. Si je comprends bien, les partis ne sont pas nécessairement les mêmes dans les deux Chambres parce que le processus de sélection est différent.

La sénatrice Bellemare : C'est ce que j'avais compris.

M. Groves : Je ne sais pas s'il y a des partis sans liens officiels dont les représentants se réunissent informellement en caucus ou dans chaque Chambre. Je peux vérifier si vous voulez.

La sénatrice Bellemare : J'aimerais beaucoup, oui.

Le sénateur Massicotte : Où en sommes-nous?

Le président : Je pense que nous venons de finir la page 12. Il n'y a aucun changement à la page suivante.

Afin de tenir compte des commentaires formulés à la dernière réunion, quelques modifications et ajouts ont été apportés à la conclusion.

La sénatrice Stewart Olsen : À la ligne 3 de la page 15, on peut lire : « le rôle à l'égard de la reddition de comptes du pouvoir exécutif, de la détermination de sa composition et de la constitution d'une tribune pour l'opposition ».

Je ne comprends pas très bien ce qu'on veut dire par « la constitution d'une tribune pour l'opposition » et je pense qu'il y aurait lieu ici d'être un peu plus précis.

Le président : Avez-vous une recommandation à formuler à ce propos?

La sénatrice Stewart Olsen : En fait, j'aimerais bien entendre les avis de mes collègues.

La sénatrice Frum : J'ai une recommandation.

Senator Stewart Olsen: Sure.

Senator Frum: After line 19, "principles are inherent," the most obvious and essential principle is opposition. The fact that that's not listed in lines 21, 22 and 23 is strange, and it belongs immediately after line 19 as the most essential and most consistent feature. If you read the previous pages about the other models, what do they all have in common?

The Chair: According to the Supreme Court, we are a complementary body, not necessarily an opposition body.

Senator Frum: You're asking the question what is the Westminster system. This is the broad principle inherent in the Westminster system. There is one broad principle, really. You can have these others, but there's one. We're not talking about the Senate of Canada. This is not a study about the Senate of Canada. It's a study about the Westminster system. To not have that in your list of broad principles — never mind foundational, essential principles — is an extreme omission.

Senator Stewart Olsen: If I could, when you say "complementary body, "complementary" means much the same. I would suggest that in the House of Commons you have different parties, but you do have government and you do have opposition.

I think if we're a complementary body, then we have to reflect the opposition in the conclusion.

Senator Wells: I want to go directly to the conclusion and the complete absence of any discussion or any conclusion regarding official opposition. It is a pillar of the Westminster system. To follow on from what Senator Frum said, we're not talking about the Senate of Canada; we're talking about the Westminster system. At the beginning of line 26, "a role in holding the executive branch to account, in determining its composition, and in providing a forum for opposition . . . ." Well, "a forum for opposition" is a clever way to say something else; "a forum for opposition" could be a newspaper, a blog, a soapbox or me standing on the corner, but we're talking about the Westminster system, which has a necessary and critical component called "the Official Opposition." That's why it's got upper case, why it's funded and why it's referenced. And it's absent in this report and in the conclusions, specifically.

Senator Lankin: I was just clarifying with Senator Wells that, of course, it is mentioned in the report. What he indicated to me is that it's not mentioned clearly enough in the conclusion. There is reference to it there, but it's not clear enough.

La sénatrice Stewart Olsen : D'accord.

La sénatrice Frum : Après les lignes 23 et 24 de la page 14, où on indique que les « principes suivants font partie intégrante », il me semble que le principe le plus évident et fondamental est celui de l'opposition. Je suis étonnée de voir qu'il ne figure pas dans la liste. À mon avis, il devrait figurer immédiatement après la ligne 24, en tant que caractéristique la plus essentielle et la plus constante. Si on lit les pages précédentes au sujet des autres modèles, qu'ont-ils tous en commun?

Le président : Selon la Cour suprême, le Sénat est un organe complémentaire et non pas nécessairement un organe d'opposition.

La sénatrice Frum : On demande en quoi consiste le système de Westminster. Il s'agit là du grand principe qui fait partie intégrante du système de type Westminster. En réalité, il y a un seul grand principe. On peut y ajouter les autres, mais il y a un grand principe. Nous ne parlons pas du Sénat du Canada. Il ne s'agit pas d'une étude au sujet du Sénat du Canada. Il s'agit d'une étude sur le système de Westminster. Que cette notion ne figure pas dans la liste des grands principes — de base et essentiels même — constitue une grave omission.

La sénatrice Stewart Olsen : Si je puis me permettre, quand vous parlez d'un « organe complémentaire », le mot « complémentaire » revient à peu près au même. Je pense que, à la Chambre des communes, il y a différents partis, mais il y a le gouvernement et il y a l'opposition.

À mon avis, si le Sénat est un organe complémentaire, la notion de l'opposition doit figurer dans la conclusion.

Le sénateur Wells : Je veux passer directement à la conclusion et au fait qu'on n'y trouve aucune mention que ce soit de l'opposition officielle. Il s'agit d'un des piliers du système de Westminster. Comme l'a dit la sénatrice Frum, il n'est pas question ici du Sénat du Canada, mais bien du système de Westminster. On dit, à la ligne 3, « le rôle à l'égard de la reddition de comptes du pouvoir exécutif, de la détermination de sa composition et de la constitution d'une tribune pour l'opposition ». L'expression « une tribune pour l'opposition » est une façon astucieuse de dire autre chose; « une tribune pour l'opposition », ce pourrait être un journal, un blogue, une estrade ou une personne comme moi qui s'installe dans le coin. Or, nous parlons du système de Westminster, dont l'un des éléments essentiels est « l'opposition officielle ». Elle est officielle, elle est financée et elle est mentionnée, mais on omet d'en parler dans ce rapport et sa conclusion plus particulièrement.

La sénatrice Lankin : Je viens juste de préciser avec le sénateur Wells qu'il est bien sûr question de l'opposition dans le rapport. Ce qu'il me dit, c'est qu'elle n'est pas mentionnée assez clairement dans la conclusion. Il en est question dans cette partie du texte, mais pas assez clairement.

I don't particularly have a problem with it. I have a problem when you say it's the only broad principle. That's not true. I disagree with the factual basis from where you draw that assumption. The fact that in most Westminster systems there is official opposition is true. I don't think it's a problem to indicate that. I think it doesn't change the basic outcome of this report.

What we're doing here once again is arguing, jockeying and positioning around the real conversation that we need to have, which is how are we going to organize debate and the operation of the Senate? What role do funding and resources for an official opposition versus other groups play? Those are real and important questions. We've spent so much time at the Rules Committee and here jockeying around these little insertions of this or taking this out — it goes both ways — so we could have a document at the end that I would say any one of us who wants to read what we want into it can read what we want into it. It's important to get it done because it is a reflection of what we heard and of the importance of the issues. So I'd say put that in as a principle. If you want to be really accurate, then we can say, "in lower parliaments of Westminster systems." I don't care. We don't particularly have to —

Senator Frum: That's not true. In the U.K., in the House of Lords there is an opposition.

Senator Lankin: Sure, and we've heard perhaps that in some others there isn't, that they're broader than the houses or the parties that are in the lower parliament and that, based on the selection process, it has a big impact, and we're starting to see that here. It's different. This is evolving.

All I'm saying, Senator Frum, is that I understand what you're saying. I have from day one. But — and I've said this over and over again — could we stop the jockeying around these things and actually have the conversation? It gets into if, for example, we were to have some structure to work collaboratively to organize our debates, and it wasn't a one-off series of negotiations on a particular bill — you still may do that but you've got some approach to it — what could it look like if it was different from today? Is there a particular role, or privilege, or resources, or hierarchy to what the role of the official opposition is in that versus others? Whether it's the organization of the house, whether it is how we bring debates forward, whether it is the funding of our research, those are critical issues. I'm sorry; I'm going on.

Personnellement, cela ne me pose pas vraiment de problème. Ce qui me dérange, c'est que vous disiez que c'est le seul grand principe. C'est faux. Je ne suis pas d'accord avec les faits sur lesquels repose votre hypothèse. Il est bien vrai qu'il existe une opposition officielle dans la plupart des systèmes de Westminster. Je pense qu'on peut l'indiquer sans problème. À mon avis, cela ne change pas l'utilité fondamentale de ce rapport.

Encore une fois, la dispute, les joutes politiques et les manœuvres prennent la place d'une vraie discussion sur les points à régler, à savoir comment allons-nous organiser les débats et le fonctionnement du Sénat? Quel est le rôle du financement et des ressources affectés à l'opposition officielle par rapport à d'autres groupes? Ce sont là des questions réelles et importantes. Nous avons consacré tant de temps au comité du Règlement et ici aux joutes politiques pour de petits ajouts ou la suppression de quelques mots — cela va dans les deux sens — pour en arriver en fin de compte, selon moi, à un document que nous pouvons tous interpréter à notre façon si nous le voulons. Il est important de produire ce document, car il témoigne de ce que nous avons entendu et de l'importance des questions abordées. Donc, je dirais d'ajouter cette notion parmi les principes. Si nous voulons être vraiment précis, nous pourrions ajouter « dans les Chambres basses des systèmes de Westminster ». Peu importe, il n'est pas nécessaire de…

La sénatrice Frum : Ce n'est pas vrai. Au Royaume-Uni, il y a une opposition dans la Chambre des lords.

La sénatrice Lankin : Oui, il y en a une, et on nous a dit aussi que, dans d'autres pays, il n'y en a pas, que le Sénat va au-delà des deux Chambres ou des partis de la Chambre basse du Parlement et que le processus de sélection a de grandes répercussions, comme on commence à le constater ici même. C'est différent. Tout évolue.

Bref, sénatrice Frum, je comprends ce que vous dites. Je le comprends depuis le début. Toutefois, comme je l'ai déjà dit à maintes reprises, pourrions-nous cesser de nous livrer à des joutes politiques de ce genre pour que nous puissions discuter vraiment de la question? Nous nous demandons par exemple si nous devons nous doter d'une structure permettant d'organiser collectivement les débats, au lieu d'une seule suite de séances de négociations sur un projet de loi donné. Ce serait toujours possible, mais il faut s'entendre sur une certaine façon de procéder. À quoi les choses pourraient-elles ressembler si elles étaient différentes? Quels sont les privilèges, les ressources et les liens hiérarchiques associés au rôle de l'opposition officielle par rapport aux autres sénateurs? L'organisation du Sénat, le fonctionnement de ses débats et le financement de ses travaux de recherche sont des questions essentielles. Je suis désolée; je poursuis.

I don't mind if people want to put that in that particular set of bullet points, but let's stop this and let's craft a discussion that actually gets to the real points of differences that we want to surface and see if we can come to agreement around them.

The Chair: Well said.

Senator Gold: So well said that I have very little to add except — and this is not to return to jockeying because I totally agree that there are more important issues that we ought to be dealing with going forward — the notion of an official opposition simply has no place in the Senate. It's not in the Parliament of Canada Act. I think that might have been a slip of the tongue, Senator Wells, but I would not approve of seeing that in the document. There's simply no legal basis for that.

That said, when the Supreme Court and, indeed, John A. Macdonald and others, spoke of the Senate as complementary, I don't think they meant similar.

Senator Stewart Olsen: I think you're reading into something that you don't know. I think they did mean similar.

Senator Gold: I will let that pass. But if I may continue, I do not believe they meant similar; they meant that the work of the Senate ought to complement that of the House of Commons.

In that regard, not only were there structural differences from the start, but we've now come to understand with the help of the courts that those structural differences — like the fact that we're not elected, amongst other things — have helped structure the different way in which we approach our tasks from the way parliamentarians in the other place do.

I think Senator Lankin is quite correct that, in terms of the Westminster system writ large, we do have to distinguish, if we want to — and this document doesn't fully, which is fine — upper and lower chambers because their roles are different. For example, responsible government and holding the government to account in the sense of responsible government is clearly only a lower chamber function, as a confidence chamber. It doesn't belong in the Senate, whatever other important work we do in guarding against majoritarian excess and so on.

I think that representative and responsible government does capture the idea that in lower houses there is typically an opposition party. But again, as long as we avoid terms that really don't belong here, like "official opposition," I think the document can live with some insertions. I'm not going to stand on that point. Thank you.

Je veux bien que certains tiennent à inclure ce point dans la liste, mais cessons les joutes politiques et discutons vraiment des aspects que nous voulons modifier et voyons si nous arrivons à nous entendre.

Le président : Bien dit.

Le sénateur Gold : C'est si bien dit que j'ai très peu de choses à ajouter, si ce n'est que — et je ne veux pas me lancer à mon tour dans une joute politique parce que je conviens qu'il y a des questions plus importantes dont nous devons nous occuper —, bref, si ce n'est que l'idée d'opposition officielle n'a carrément pas sa place au Sénat. Elle ne fait pas partie de la Loi sur le Parlement du Canada. Il s'agit peut-être d'un lapsus, sénateur Wells, mais je n'approuve pas l'utilisation de ce terme dans le document. Cette idée ne repose sur aucun fondement juridique.

Cela dit, lorsque la Cour suprême, John A. Macdonald et d'autres autorités ont dit que le Sénat était complémentaire à la Chambre des communes, je ne crois pas qu'ils voulaient dire que ces deux Chambres étaient semblables.

La sénatrice Stewart Olsen : Je crois que vous parlez de choses que vous ne connaissez pas. Selon moi, ils voulaient bien dire semblables.

Le sénateur Gold : Admettons. Personnellement, je maintiens qu'ils ne voulaient pas dire semblables, mais plutôt que les travaux du Sénat devaient compléter ceux de la Chambre des communes.

En plus de différences structurelles qui existent depuis leur création, les tribunaux nous ont aussi fait comprendre que ces différences structurelles — notamment le fait que les sénateurs ne soient pas élus — ont contribué à orienter différemment nos façons de faire par rapport à celles des parlementaires de l'autre endroit.

Selon moi, la sénatrice Lankin a tout à fait raison de dire que, pour ce qui est du système de Westminster au sens large, il vaut mieux faire la distinction entre la Chambre haute et la Chambre basse parce que leurs rôles sont différents. Le document qui nous occupe ne fait pas complètement cette distinction, ce qui me va tout de même. La notion de gouvernement responsable, dont on doit exiger des comptes, ne s'applique qu'à la Chambre basse, qui est assujettie à des votes de confiance. Elle n'a pas sa place au Sénat malgré son rôle important, qu'il s'agisse de protéger la population canadienne contre les excès de la majorité, et j'en passe.

À mon avis, la notion de gouvernement représentatif et responsable explique qu'il y ait habituellement un parti de l'opposition dans les Chambres basses. Je crois toutefois, comme je l'ai déjà dit, que tant que nous évitons des termes qui n'ont vraiment pas leur place dans ce document, comme « opposition

Senator McInnis: Thank you very much. There was much discussion leading up to Part I of our report with respect to opposition. Permit me, if you will, to read from Part I, *Senate Modernization: Moving Forward*, at page 26:

> Finally, in upholding the long-standing and effective tradition of our House of Parliament, the Senate has been and is comprised of senators who propose and those who oppose; those senators who are associated with a recognized party under the *Canada Elections Act* and who have the greatest number of senators who are not government supported shall be the opposition.

That's what we agreed to in that part; that established it, and there was great discussion and debate. I think what I'm hearing here is — and I'm not saying it's intentional at all — that it is important, and perhaps not where it was suggested, but on page 14, line 1, where it talks about bicameral, "a second chamber which is not a confidence chamber, but plays multiple roles, including allowing for a diversity of representation, ensuring more robust deliberation and providing scrutiny of the executive." You might want to put something about opposition in there. I think that would be the appropriate place to put it.

I think what happens is — I don't want to say that our opposition, as it is, is vulnerable, but it plays an important role in the Westminster system. Sometimes we become a little conscious of the fact that, look, don't forget it. It's there and it's a responsible job that's being done.

That's not to diminish the fact that we are modernizing and there are senators coming in that are independent senators, and they may speak on their own and they may caucus. I don't know. I'm just telling you that that is a modernization part, but we cannot forget the group we've already identified here in Part I the opposition, and it should be mentioned from time to time.

That might be the right place to put it.

Senator Eggleton: I don't mind saying "opposition" in here. It's in here on line 27, but if putting it in the upper half also makes it quite clear that it's part of the principles inherent in the Westminster system, I don't mind seeing that.

"Official opposition" I do object to. I think official opposition does belong in the lower chambers of the Westminster system but not necessarily in the upper chambers.

Le sénateur McInnis : Merci beaucoup. Pour rédiger la partie I de notre rapport, nous avons beaucoup discuté de la notion d'opposition. Permettez-moi de lire un extrait de la partie I du rapport *Modernisation du Sénat : Aller de l'avant*, à la page 28 :

> Enfin, conformément à la longue tradition d'efficacité de notre Chambre du Parlement, le Sénat se compose depuis toujours de sénateurs qui proposent, et d'autres qui s'opposent; ceux qui sont affiliés à un parti qui est reconnu en vertu de la *Loi électorale du Canada* et qui compte le plus grand nombre de sénateurs n'appartenant pas au parti du gouvernement forment l'opposition.

C'est ce que nous avons convenu et établi après de longues discussions. Je crois comprendre que l'idée est importante — et je ne veux juger des intentions de quiconque —, mais nous devrions peut-être l'exprimer, non pas où on le suggère, mais plutôt à la ligne 8 de la page 15, où il est question du système bicaméral : « [...] la seconde chambre, ou chambre haute, n'est pas habilitée à prendre un vote de confiance, mais peut avoir de multiples rôles, notamment assurer la diversité de la représentation, la profondeur des délibérations et la fonction d'examen et de surveillance du pouvoir exécutif ». C'est peut-être dans ce paragraphe qu'il faudrait ajouter quelque chose à propos de l'opposition. À mon avis, ce serait le bon endroit.

Je ne veux pas dire que l'opposition, telle qu'elle est actuellement, est vulnérable, mais à mon avis, elle joue un rôle important dans le système de Westminster. Parfois, nous devenons un peu chatouilleux et nous ne voulons pas qu'on l'oublie. L'opposition existe et elle fait un travail sérieux.

Je ne veux minimiser en rien le fait que le Sénat se modernise et que les nouveaux sénateurs sont indépendants, qu'ils peuvent parler en leur nom et se regrouper en caucus. Je ne sais pas. Je vous dis seulement que, certes, il est question de la modernisation du Sénat, mais il ne faut pas oublier un groupe dont il a été fait mention dans la partie I et dont il faut reparler à l'occasion : l'opposition.

Voilà probablement le meilleur endroit où nous pourrions en parler.

Le sénateur Eggleton : Je ne vois pas d'inconvénient à ce que le mot « opposition » soit utilisé ici. Il se trouve déjà à la ligne 5. J'accepterais même qu'on l'ajoute dans la première moitié pour en faire l'un des principes faisant partie intégrante des systèmes de gouvernement de type Westminster.

Par contre, je m'oppose fermement à l'utilisation du terme « opposition officielle ». Ce terme a sa place dans les Chambres basses du système de Westminster, mais pas nécessairement dans les Chambres hautes.

I don't think our Senate is going to lack, regardless of the identities or the affiliations of any of its members, for any opposition, sober second thought or ability to change things they see need to be changed. We've seen that already. Numerous bills have crossed over party or group lines on the matter. Everybody is taking seriously the matter of sober second thought. I think that's the function of the Senate in the review of legislation.

To have some sort of thing called the official opposition which opposes for the sake of opposing, but also thinks its mandate is to make sure its people get elected to the House of Commons in the next election as the Government of Canada, is, I think, wrong in terms of the upper house. It's fine in the lower house, and that's where it is as the official opposition, or Her Majesty's Loyal Opposition, as it's formally called. But opposition with a small "O" is still necessary throughout the entire system, so I don't mind it showing up in here, but I don't think we need "official opposition" in the upper house.

The Chair: I agree with that, actually.

Senator Frum: I am okay with not using the words "official opposition," but I do think you need to say either "enshrined opposition" or "protected opposition" if we're talking about principles.

Senator Lankin, I appreciated what you said that this is jockeying.

Senator Lankin: No.

Senator Frum: No what?

Senator Lankin: I don't think you do appreciate what I say. I think you just rejected it completely by what you said. A protected opposition: That's the discussion we should be having and maybe the answer to that is yes. There's nothing in the principles or anything I heard that says that a protected opposition in a second chamber is a principle of Westminster.

I think you're still reaching to justify an end point you want to get to as opposed to letting us get to the conversation.

Senator Frum: I'm not reaching for anything. I find it bizarre we have the section preceding this, where you have Australia that's being used as an example of something, I don't know what, because it has an elected upper chamber, which is completely irrelevant to us. You have New Zealand and Scotland that have no upper chamber, but we're still using that as a learning tool. Why? Are we only looking at upper chambers? In which case, why are we including it in the study?

Quelle que soit l'appartenance des sénateurs à un groupe et à une opposition, je ne crois pas que le Sénat manquera à son devoir de second examen objectif ou qu'il ne sera plus capable de changer ce qui, selon les sénateurs, doit l'être. C'est d'ailleurs ce qu'on peut déjà constater. L'étude de nombreux projets de loi se fait déjà sans égard aux allégeances politiques. Tout le monde prend au sérieux le devoir de second examen objectif. Selon moi, c'est le rôle du Sénat dans le cadre du processus législatif.

À mon avis, il n'y a pas lieu au Sénat d'avoir une opposition officielle qui s'oppose pour s'opposer et qui cherche avant tout à faire élire les représentants de son parti aux élections fédérales suivantes. La loyale opposition de Sa Majesté, comme on l'appelle officiellement, a sa place dans la Chambre basse. Toutefois, la notion d'opposition est toujours essentielle dans l'ensemble du système. Je ne vois pas d'inconvénients à ce que ce mot se trouve dans le rapport, mais selon moi, l'« opposition officielle » n'est pas nécessaire à la Chambre haute.

Le président : Je suis tout à fait d'accord.

La sénatrice Frum : Cela ne me dérange pas qu'on n'emploie pas le terme « opposition officielle », mais j'estime que, lorsqu'il est question des principes, il faut parler soit d' « opposition reconnue », soit d'« opposition protégée ».

Sénatrice Lankin, je comprends ce que vous dites quand vous parlez de joutes politiques.

La sénatrice Lankin : Non.

La sénatrice Frum : Que voulez-vous dire, non?

La sénatrice Lankin : Je ne pense pas que vous comprenez, non. Je crois au contraire que vous avez prouvé, avec vos propos, que vous pensez exactement le contraire. Une opposition protégée, voilà ce dont nous devrions discuter et oui, la réponse est peut-être effectivement là. Absolument rien dans ces principes ou dans ce que j'ai entendu ne me permet de croire que le concept d'opposition protégée est un principe de Westminster.

Je crois que vous essayez encore de trouver le moyen d'arriver à la conclusion à laquelle vous voulez arriver à tout prix au lieu de laisser la discussion suivre son cours.

La sénatrice Frum : Absolument pas. Il y a toutefois une chose que je trouve étrange : à la section précédente, l'Australie est citée en exemple, mais je me demande bien pourquoi, parce que les sénateurs australiens sont élus. Cet exemple n'a donc aucun intérêt pour nous. La Nouvelle-Zélande et l'Écosse n'ont pas de Chambre haute, mais nous continuons à dire que nous avons des leçons à tirer de leur expérience. Pourquoi? Je croyais que nous nous intéressions au rôle des Chambres hautes. Comment se fait-il que ces deux États soient encore dans l'étude, alors?

I find there's a lot of cherry picking of information. You want to prove a point about Scotland, but it doesn't have an upper chamber, but that's okay if you want to prove proportional representation is what you want.

What's very clear is that if you insist on having these other examples in the study, there's one thing they all have in common and only one thing, actually, and that's the one thing you refuse to put in this study, which is about having an agenda. It's about having a huge agenda. I can't sign on to the agenda when it's just so completely inaccurate, ahistorical and non-reflective of the reality of what it means to have a Westminster system.

The Chair: I think the Australian example is a good one because we have elected representatives in the Senate today. We have a couple of senators who were elected from Alberta and we may have more in future, so we should always keep that in mind.

Senator Frum: Okay.

The Chair: But the nature of opposition is an interesting question. I agree with Senator Eggleton. I have no problems with it being in the text somewhere except if it's "official opposition." That's a different story. Different words and different languages.

Senator Frum: Then we get to the point where we get the tyranny of the majority that is going to vote out the mention of opposition as a fundamental principle feature of the Westminster system, which is just a beautiful thing to watch here.

The Chair: You interrupted where I was going. Where I was going was the concept of a protected opposition or an opposition that is protected or that the ability to oppose needs to be protected. I agree with all of that.

Senator Frum: That's great. I'm glad you agree with all of that, but I'd like to see it in the report.

[*Translation*]

Senator Bellemare: I would simply like to point out that in the same text, on page 14 of the French, where it talks about the Scottish Parliament, it says very clearly that there is no official opposition, and that is the Westminster system. Geographically, that is where it is. There is no Senate, rather, just one lower house, and there is no official opposition. Any party that is not the government is an opposition party. The opposition is made up of a coalition of individuals of sorts, but there is no official opposition. I very much agree with Senator Eggleton's suggestion, a view shared by others as well. We could add the word "opposition." From there, however, to say that every Westminster system has an official opposition with a particular status is to contradict what is written in the report right before the conclusion.

Je crois que les gens choisissent bien l'information qui leur plaît. Vous invoquez l'Écosse, même si elle n'a pas de Chambre haute, mais ce n'est pas un problème si votre but est de pousser la représentation proportionnelle.

Une chose est sûre : si vous insistez pour que ces exemples demeurent dans l'étude, nous devrons convenir qu'ils n'ont tous qu'une chose en commun, et une seule, et c'est pourtant la seule chose que vous refusez d'inclure dans le rapport, et c'est ce que j'appelle manipuler les résultats. Et pas qu'un peu. Je ne peux pas approuver une étude qui est aussi inexacte, contraire à l'histoire et éloignée de la réalité des parlements de type Westminster.

Le président : Je crois personnellement que l'exemple australien est intéressant parce qu'à l'heure où on se parle, le Sénat compte quelques sénateurs élus — de l'Alberta — et il se peut qu'il y en ait plus, ne l'oublions pas.

La sénatrice Frum : D'accord.

Le président : La nature de l'opposition demeure toutefois un débat intéressant. Je suis d'accord avec le sénateur Eggleton. Je n'ai aucune objection à ce que ce soit écrit quelque part, à moins qu'on parle d'opposition « officielle », ce qui est une tout autre histoire. Les mots ont un sens, et il faut en tenir compte.

La sénatrice Frum : Bref, la majorité pourra imposer ses vues et faire supprimer la notion d'opposition des principes fondamentaux du système de Westminster, alors que ce principe fonctionne si bien ici.

Le président : Vous m'avez interrompu avant que je puisse terminer. J'allais dire que la notion d'opposition « protégée » me plaît davantage. L'opposition doit avoir les moyens de s'opposer. Là, je suis d'accord.

La sénatrice Frum : Excellent, et vous m'en voyez ravie, mais j'aimerais aussi que ce soit inscrit dans le rapport.

[*Français*]

La sénatrice Bellemare : Je veux simplement préciser que dans ce même texte, à la page 14, en français, quand on parle du Parlement écossais, on précise très bien qu'il n'y a aucune opposition officielle, et c'est le système de Westminster. Géographiquement, on est situé là. Il n'y a pas de Sénat, mais c'est la Chambre basse, il n'y a aucune opposition officielle. Tout parti ne formant pas le gouvernement est un parti d'opposition. L'opposition est formée d'une coalition peut-être de personnes, mais il n'y a pas d'opposition officielle. Je me rallie beaucoup à la suggestion du sénateur Eggleton que d'autres partagent : on peut rajouter le mot « opposition ». Mais de là à dire que partout dans Westminster, on a une opposition officielle avec un statut particulier, c'est contredire le rapport même qu'on écrit juste avant la conclusion.

[*English*]

Senator Stewart Olsen: Thanks, everyone, for the input. Not wanting to be confrontational on this, but, line 1 on page 14 says "a second chamber which is not a confidence chamber, but plays multiple roles, including allowing for a diversity of representation, ensuring more robust deliberation," et cetera, et cetera.

Well, I think, if this is where we're going, then the Senate or the Modernization Committee must do a review of the system of appointment because, if you are going to assure that you have a diversity of representation in our country, then the system of appointment must be reviewed and looked at because we don't have a system of appointment right now that ensures a diversity. I think we must have a look at that, then. There's work to be done here. We have to ensure that — We have one farmer now, and that's because Senator Griffin spoke up and criticized the method of appointment.

I have a lot of views on that, but I think, if you're going to ensure that you have a functioning upper chamber, you must have an opposition. You must have supporters. You can't just review legislation ad hoc. How are you going to select a critic? You can't. And Senator Eggleton, you were happy as could be when you were in government, and you were happy as could be when you were official opposition. I don't want to go there, but I think now we should be really looking at how we function.

I think that's what Senator Lankin is saying, and I agree with her. But I think that, in this overall report, there has to be some reference to opposition.

Senator Lankin: I'm in agreement.

Senator Stewart Olsen: I hear you, but some aren't. Senator Gold is not. I think we have to have that.

Senator Gold: I'll wait my turn.

The Chair: I think there is a consensus emerging around the table that we want to add something about opposition and the fact that it should always be protected in some way.

Senator Stewart Olsen: And sorry to interject, but I did —

The Chair: But not official opposition.

Senator Stewart Olsen: I did notice that, in the British system, they suggest that ". . . it is nevertheless crucial that no one political party should be able to dominate the second chamber."

[*Traduction*]

La sénatrice Stewart Olsen : Merci à tous. Je ne veux pas jouer les trouble-fêtes, mais, à la ligne 8 de la page 15, on peut lire : « [L]a seconde chambre [...] n'est pas habilitée à prendre un vote de confiance, mais peut avoir de multiples rôles, notamment assurer la diversité de la représentation, la profondeur des délibérations [...] »

Si c'est la voie que nous souhaitons emprunter, je crois que le Sénat, ou à tout le moins le comité de la modernisation, devra revoir le processus de nomination, parce que, si on part du principe voulant que le Sénat doit représenter la diversité du pays, ce n'est pas ce qui arrive à l'heure actuelle. Il faudra donc revoir ce processus. Il y a du travail à faire de ce côté-là. Nous devons... Le Sénat ne compte qu'un agriculteur, et c'est parce que la sénatrice Griffin s'est élevée contre la manière dont les nominations sont faites.

J'en aurais long à dire sur tout cela, mais pour que la Chambre haute fonctionne, il doit y avoir une opposition, et il faut des gens favorables au gouvernement. On ne peut pas juste étudier les projets de loi comme ils viennent. Comment choisir la personne qui devra représenter les sénateurs qui s'y opposent? Impossible. Quant à vous, sénateur Eggleton, vous étiez aussi heureux lorsque vous étiez sur les banquettes ministérielles que celles de l'opposition officielle. Je ne veux pas nécessairement m'embarquer là-dedans, mais je crois sincèrement que nous devrions réfléchir sérieusement au fonctionnement de notre assemblée.

Je crois que c'est ce qu'essayait de dire la sénatrice Lankin, et je suis d'accord avec elle. Je crois surtout que, dans le rapport final, il devra être fait mention de l'opposition.

La sénatrice Lankin : Je suis d'accord.

La sénatrice Stewart Olsen : Je comprends, mais tout le monde ne voit pas les choses du même œil. Le sénateur Gold, par exemple. Je crois pourtant que c'est essentiel.

Le sénateur Gold : J'attendrai mon tour pour répondre.

Le président : Je crois que nous avons un consensus : nous devons ajouter quelque chose au sujet de l'opposition et préciser qu'elle doit toujours être protégée d'une quelconque façon.

La sénatrice Stewart Olsen : Pardonnez-moi, mais j'ai bel et bien...

Le président : Mais sans parler d'opposition « officielle ».

La sénatrice Stewart Olsen : J'ai fait remarquer que, dans le régime britannique, « [...] il est néanmoins crucial qu'aucun parti politique ne puisse dominer la deuxième chambre ».

So I think it's reflected in all of the way we're going, so we have to ensure that we don't all think the same way. How we come to that, I don't know, but I think, in this report, we have to include something on opposition.

Senator McCoy: It seems to me that we're wasting time. I don't know, with all the best will and all the bright minds around this table, that we can find a way through to having a report that is going to reflect the views of everybody at this table — or in the chamber, for that matter.

I don't see the need to do so, frankly. This is not a recommendation. It's been a learning experience. Many of us have taken different lessons from what we've learned.

I'm certainly very clear in my own mind that the Westminster principles apply in a variety of ways. You have to have at least one legislative body, and at least that one legislative body has to have a government that is responsible to that chamber.

I think the first clear naming of an official opposition — Her Majesty's Loyal Opposition, I think it was called — was in 18 something; it was after Confederation. It was that late in the day. It was Victorian days when that emerged. The reason for it was so that you always had a government in waiting. More and more they didn't form governments out of the upper chamber in England.

That's all historic, and that's the beauty of this model that allows the evolution. So I think we should stop fussing. I think we should put this report to one side and say, "What a good learning experience it has been," and get on to something important. Let's talk about the real issues here.

The fact of the matter is we do need lively diversity of opinions, and we do need lively debates. We do need a thorough vetting of policies that are brought forward in the form of legislation if we're doing our job as senators. I think that's what we should talk about at our next meeting.

One other small point. The only bullet on page 14, which is the last bullet of that series, it was just a matter of wordsmithing, but, when I read it, I tripped over it. So I read it three times. It still didn't make a lot of sense to me.

I think what you're trying to say is, if you have — and it's not necessary that you do have — a bicameral legislature, that's number one. One of the principles is you may or may not have a bicameral legislature. Secondly, the second chamber, or upper chamber as it is typically called, is not a confidence chamber. Well, you can't say that because, in Australia, it is regarded as a

Je crois donc que c'est précisément là que nous nous en allons, et nous devons éviter de nous retrouver avec une assemblée homogène où tout le monde pense pareil. Comment faire pour atteindre ce but? Je l'ignore, mais je demeure convaincue que la notion d'opposition doit figurer dans le rapport.

La sénatrice McCoy : Je trouve que nous perdons du temps. Je ne peux pas croire, avec toute notre bonne volonté et tous les grands esprits autour de cette table, que nous soyons incapables de rédiger un rapport qui reflète le point de vue de tout le monde ici présent, ou de tous les sénateurs, quand on y pense.

Je ne vois pas en quoi c'est utile, pour dire vrai. Il ne s'agit pas d'une recommandation. Ce fut tout un apprentissage, mais les leçons que nous en retenons ne sont pas toutes les mêmes.

Personnellement, je demeure fermement convaincue que les principes de Westminster peuvent s'appliquer de toutes sortes de façons. Il faut au moins un organe législatif et, au sein de cet organe législatif, un gouvernement responsable qui doit lui rendre des comptes.

Si je ne m'abuse, la première fois que l'opposition officielle a été désignée comme telle — la loyale opposition de Sa Majesté était le nom retenu, si ma mémoire est bonne —, c'était au XIX^{e} siècle. C'était après la Confédération en tout cas. Aussi tard que cela, oui. Ce concept a vu le jour pendant la période victorienne. Le but était alors d'avoir toujours un gouvernement en attente. Au fil des ans, toutefois, les gouvernements ont de moins en moins fait appel aux lords de la Chambre haute anglaise.

C'est ce que nous apprend l'histoire, et là est toute la beauté de la chose : ce modèle peut évoluer. Je crois donc que nous devrions arrêter nos chichis, mettre ce rapport de côté, prendre conscience des choses que nous avons tous apprises et nous attaquer à quelque chose d'important. Parlons plutôt des vraies affaires.

Quoi qu'on en dise, il y aura toujours une pluralité d'opinions, et nous aurons toujours besoin de débats vigoureux. Si nous voulons faire notre travail, nous devons aussi étudier soigneusement les politiques qui nous sont soumises sous forme de mesures législatives. Voilà ce sur quoi devrait porter notre prochaine réunion, selon moi.

Une dernière chose. Le texte de dernière puce à la page 15 est mal formulé. En tout cas moi, quand je l'ai lu, j'ai accroché sur la formulation. J'ai dû m'y prendre par trois fois, et encore, je ne trouve toujours pas qu'il veuille dire grand-chose.

Voici ce que je crois qu'on devrait comprendre, même si je demeure convaincue que ce n'est pas ce que dit le texte : premièrement, les régimes peuvent être monocaméraux ou bicaméraux. Deuxièmement, dans les régimes bicaméraux, la seconde Chambre, ou Chambre haute comme elle s'appelle généralement, n'est pas habilitée à voter ou à refuser la

confidence chamber. God knows what else, if we really dug into the practices in other areas, would be true.

The whole thing about this remarkable set of operating principles is their adaptability, and we have adapted it in Canada in a way that has suited us very well. What we should be searching for are answers to this question: Have we still got it right, or is there something we can do even better in 2018 and going forward?

Senator Gold: I obviously don't communicate very well because I actually do agree with both you and Senator Lankin. My point of disagreement was on the term "official opposition."

Look, I do agree we should be focusing on real issues, how we organize our debate, how we ensure not only that there's a diversity of opinions when we review legislation or embark upon studies but that there's a critical perspective, by which I mean someone who is not necessarily just agreeing with whatever comes, and how we allocate resources and privileges to the different groups that make up the modern Senate.

I have views on this. I shared them in the chamber on partisanship. I shared them recently on the strength of the arguments for an opposition in an upper chamber, as you know.

But I want to close on this. I've dipped in and out of this committee, as you know. I'm just subbing, and I have on a couple of occasions. I've been here for well over a year, and I can tell you that certainly on Rules, in the chamber, corridors and elsewhere, the idea of the role of an opposition — a protected one, or "entrenched" was the term that Senator Frum used — was always defended as being intrinsic to the Westminster system. I heard that from day one. I understand the logic of why this committee says, "Well, okay, what is the Westminster system?" What I take from the testimony and this report is that it's a pretty flexible system, and I think the document captures it well.

Again, I don't have an objection to including or strengthening the reference to opposition somewhere, either in the bullets or the text, so long as we don't say more than the evidence and the diversity of Westminster systems as they apply to both upper and lower houses allow. We have to be careful about the words so that we don't inadvertently say something that isn't true.

confiance. Eh bien, c'est faux, parce qu'en Australie, elle a ce pouvoir. Dieu sait ce que nous découvririons d'autre si nous continuions à décortiquer ce qui se fait ailleurs.

Ce qui compte avec ce remarquable ensemble de principes, c'est qu'ils sont adaptables. Ici même au Canada, nous les avons adaptés à notre réalité, et nous nous en portons très bien. En fait, il y a une seule question à laquelle nous devrions tenter de répondre : nos façons de faire sont-elles encore pertinentes ou y a-t-il certaines choses que nous pourrions améliorer, que ce soit aujourd'hui ou plus tard?

Le sénateur Gold : De toute évidence, j'ai du mal à faire passer mon message, parce que, dans les faits, je suis d'accord avec la sénatrice Lankin et vous. La seule chose où je ne suis pas d'accord, c'est sur l'emploi de l'expression « opposition officielle ».

Moi aussi, je trouve que nous devrions nous occuper des vraies affaires. Comment organisons-nous nos débats? Comment faire pour, à la fois, qu'il y ait une pluralité d'opinions qui puissent s'exprimer quand nous étudions une mesure législative ou menons une étude et qu'il y ait toujours quelqu'un, ou un groupe, qui puisse jeter un œil critique sur les mesures dont nous sommes saisis, au lieu que nous approuvions toujours tout ce qui nous est soumis? Comment répartir les ressources et les privilèges entre les groupes qui composent le Sénat moderne?

J'ai mon opinion, et j'en ai fait part au Sénat lorsqu'il a été question de partisanerie. Je l'ai aussi exprimée dernièrement lorsque j'ai fait valoir la force des arguments en faveur d'une opposition au sein de la Chambre haute, mais cela, vous le savez déjà.

J'aimerais dire une dernière chose, après ce sera tout. Comme vous le savez, j'ai participé de façon intermittente aux travaux du comité. Je suis seulement suppléant, et on a eu besoin de moi à quelques occasions. Je suis au Sénat depuis plus d'un an, et je peux vous dire qu'au Comité du Règlement, sur le parquet, dans les couloirs — partout, en fait —, la notion d'opposition, et d'une opposition protégée, ou « reconnue » comme le disait la sénatrice Frum, a toujours été perçue comme faisant partie intrinsèque du système de Westminster. Dès le premier jour, ce sont les échos que j'ai eus. Je comprends pourquoi le comité a voulu définir le système de Westminster, mais selon ce que je retiens des témoignages et du rapport, c'est qu'il est plutôt malléable et cela, je crois que le document le rend bien.

Je le répète : je n'ai pas d'objection à ce qu'on fasse mention, plus ou moins explicitement, de l'opposition, que ce soit dans les puces ou dans le corps du texte, tant qu'on ne va pas plus loin que ce qu'ont dit les témoins et la diversité que prévoient les différentes itérations du système de Westminster au sujet des deux Chambres, basse et haute. Nous devons choisir soigneusement nos mots afin de ne pas dire quoi que ce soit d'inexact, même par inadvertance.

Beyond that, I hope we can put this not necessarily aside, but move forward with this so that we can get on with what I think are more practical and important issues for the benefit of the Senate and Canadians.

Senator Dean: I will not extend the debate any further. Thank you.

The Chair: That was the most important comment yet made.

Senator Frum: I think there is more agreement here than we may think because I would also like to see this put to rest, this report.

Senator Lankin, what I was trying to say earlier, what I agree with you about, is what Senator Gold and Senator McCoy said. We have practical issues. You want to modernize debate in the Senate? Let's talk about that, by all means. Having this duelling match, this dust-up, it shouldn't be so hard. We're in agreement. You also don't think it should be so hard. And we have heard Senator McCoy and Senator Gold saying the same thing, which is why can't we make a concrete proposal to put in, after line 19 on page 13, an opposition? The following broad principles are inherent with a Westminster system of government, either a protected or enshrined opposition.

Senator Eggleton: We should put it in after responsible government, ahead of the Royal Prerogative to start with, and after that comes the opposition.

Senator Frum: If that's what it takes to get it in there, let's do that.

Senator Eggleton: That's where it appropriately belongs.

Senator Frum: Okay.

Senator Eggleton: You're going to put it ahead of the Queen?

Senator Frum: Yes, actually. It's more important to democracy than the monarchy.

Senator Lankin: I could agree to that.

Senator Frum: I would say a protected opposition, an enshrined opposition, presence of an opposition.

The problem is that Senator Eggleton thinks he's the opposition in this government, right now in this chamber, and you're not.

Senator Eggleton: I didn't say that.

Senator Frum: I think you think that.

Une fois que ce sera fait, j'espère que nous pourrons passer à autre chose, ou plutôt que nous pourrons continuer d'avancer afin que nous puissions nous attaquer à des questions plus pratiques et plus importantes, à mes yeux, pour le Sénat et les Canadiens.

Le sénateur Dean : Je n'étirerai pas le débat plus longuement. Je vous remercie.

Le président : Je crois que c'est ce que nous avons entendu de mieux jusqu'ici.

La sénatrice Frum : Je crois que nous sommes plus d'accord que nous ne le pensons, parce que moi aussi, j'aimerais que nous tournions la page sur ce rapport.

Sénatrice Lankin, ce que j'essayais de dire, tout à l'heure, c'est que je suis d'accord avec vous, le sénateur Gold et la sénatrice McCoy. Il y a des questions pratiques à régler. Vous voulez moderniser le Sénat? Alors, discutons-en, je ne demande pas mieux. Pas besoin de faire tout ce raffut et de chercher les affrontements. Nous sommes tous d'accord. Vous non plus, vous ne voulez pas que ce soit aussi difficile. La sénatrice McCoy et le sénateur Gold disent la même chose, c'est-à-dire : « Pourquoi ne pas proposer quelque chose de concret à ajouter au sujet de l'opposition après la ligne 28 de la page 15? Les grands principes suivants font partie intrinsèque du régime parlementaire de Westminster, que l'on parle d'une opposition "protégée" ou "reconnue". »

Le sénateur Eggleton : Nous devrions placer ce segment après celui sur le gouvernement responsable, mais avant celui sur la prérogative royale.

La sénatrice Frum : Si c'est ce que cela prend pour qu'il en soit question, allons-y.

Le sénateur Eggleton : Je crois que c'est le meilleur endroit, oui.

La sénatrice Frum : D'accord.

Le sénateur Eggleton : Avant le segment sur la reine?

La sénatrice Frum : Eh bien, oui. L'opposition est plus importante pour la démocratie que la monarchie.

La sénatrice Lankin : Je crois que je suis d'accord.

La sénatrice Frum : Je parlerais d'opposition protégée, ou reconnue, en tout cas de la présence d'une opposition.

Le problème, c'est que le sénateur Eggleton se voit actuellement comme l'opposition au Sénat, alors que ce n'est pas le cas.

Le sénateur Eggleton : Je n'ai jamais dit cela.

La sénatrice Frum : Non, mais je crois que vous le pensez.

Senator Eggleton: I'm saying everyone has a role doing sober second thought to review legislation, and that creates a lot of opposition.

Senator Frum: There's a difference between people self-appointing and a protected opposition.

Senator Gold: We're slipping.

Senator Frum: Because we're not agreeing on the right word. Let me say this, and then I'll pass the floor along because I have other comments.

On page 14, line 5: ". . . Westminster does not impose a limiting approach to parliamentary design."

Yes, it does impose a limiting approach to parliamentary design. You can't have a unilateral chamber. That's a limiting approach it has. You have to have a government side; you have to have an opposition side. There are fundamental, foundational premises to a Westminster system. There is a limited approach to parliamentary design in Westminster. You said, Senator Gold, let's not say things that aren't true; that's not true. It's also not true on line 16 that Westminster principles are understood as descriptive rather than prescriptive. Not true. There is prescription in Westminster.

Finally, line 27, we can approach modernization with an open mind. The Supreme Court told us we cannot have an open mind. We cannot, for example, have term limits, we can't have elections, we can't abolish the Senate. We cannot have an open mind. That's just not true. These are things that are false, and I don't know why we are saying them in our report.

Senator Joyal: I will try to give some understanding of the concept that lies behind the words because that's essentially what we're wrestling here with.

When the Parliament of Canada Act or the rules or standing orders of the other place talk about an official opposition, it's essentially linked to the principle of the responsible government. In other words, there has to be a party that is always in standing to replace the governing party if that governing party fails to get the support of the house. That official opposition is the party with the largest number of seats after the government party or the party that has been called to form the government by the Governor General. The term "official" in that context or in relation to the House of Commons refers to that reality of responsible government.

Le sénateur Eggleton : Ce que je dis, c'est que chacun a un rôle à jouer pour que les mesures législatives fassent l'objet d'un second examen objectif et que cette réalité suscite énormément d'opposition.

La sénatrice Frum : Il y a une différence entre une opposition protégée, désignée, et une autre formée de gens qui s'autoproclament comme tels.

Le sénateur Gold : Nous nous éloignons.

La sénatrice Frum : Parce que nous ne nous entendons pas sur le mot à employer. Une dernière chose, après quoi je laisse la parole à quelqu'un d'autre, parce qu'il y a autre chose dont j'aimerais parler.

À la ligne 12 de la page 15, on peut lire que « le système de Westminster n'impose pas de modèle qui scléroserait le fonctionnement parlementaire ».

Eh bien, oui, il impose un modèle sclérosant le fonctionnement parlementaire. Aucune des deux Chambres ne peut agir unilatéralement. Il s'agit donc d'une contrainte. Il doit y avoir des députés favorables au gouvernement et d'autres dans l'opposition. Il s'agit de principes fondamentaux et essentiels du système de Westminster. Le système de Westminster impose bel et bien un modèle sclérosant le fonctionnement parlementaire. Sénateur Gold, vous nous avez prévenus de ne rien dire d'inexact; eh bien ça, c'est inexact. C'est aussi inexact de dire, à la ligne 25, que les principes de Westminster sont des concepts beaucoup plus descriptifs que normatifs. C'est inexact. Il y a des normes dans le système de Westminster.

À la ligne 1 de la page 16, en terminant, on peut lire que nous pouvons penser à la modernisation du Sénat avec ouverture. Pourtant, la Cour suprême nous a dit que c'était impossible. Nous ne pouvons pas, pour ne donner que quelques exemples, limiter la durée des mandats, tenir des élections, ni abolir le Sénat lui-même. Nous ne pouvons pas agir avec ouverture. Ce n'est pas vrai. Toutes ces choses sont inexactes, et j'aimerais bien savoir pourquoi elles se retrouvent dans notre rapport.

Le sénateur Joyal : Je vais tâcher de mieux expliquer le concept derrière ces mots, puisque c'est essentiellement là-dessus que nous accrochons.

Quand la Loi sur le Parlement du Canada ou le Règlement de l'autre endroit parlent de l'opposition officielle, c'est directement lié au principe de la responsabilité gouvernementale. Autrement dit, il doit toujours y avoir un parti prêt à prendre la relève si le parti au pouvoir perd le soutien de la Chambre. L'opposition officielle est le parti qui compte le plus grand nombre de sièges après le parti au pouvoir ou le parti à qui le gouverneur général a demandé de former le gouvernement. Dans ce contexte, c'est-à-dire à la Chambre des communes, l'adjectif « officielle » renvoie au principe de responsabilité gouvernementale.

In the Senate, the word "official opposition" takes a different colour. There is no government-in-waiting in the Senate because of course there is no government that falls in the Senate.

The word "opposition," in my opinion, is essential to the role of that chamber. The role of that chamber is what? The role of that chamber is to review the legislation. That doesn't mean you just peruse the legislation, such a nice thing to have a bill on the environment in those days that's so important and whatnot.

That's not the role of review. A review is to scrutinize and go deep into the legislation and identify the pros and cons. Having an opposition that is there, that is recognized, that exists, that is present means that there is a group, however it is formed, that will always have the responsibility to challenge the government's legislation and the government's decisions to make sure there is a debate where the multiple views are aired, proposed, expressed, and at that point in time a decision will be made by the chamber.

To me, if you wrestle with the idea of opposition in the Senate, at the point in time when there is no more an opposition recognized in our Rules, you will have the challenge to organize an opposition on an ad hoc basis. Suppose there are 105 independents. Some might be groups, some might not be groups. You might have three groups of different independents. However, at some point in time you will have to ask yourself who is going to be opposing the government on that legislation. Let's take the cannabis decision. Who is going to be organizing the opposition to that bill in a structured way, because it is an important bill, of course, and the various expectations generally in Canada are that there will be a democratic debate and that there will be a lot of challenges of the various elements of that legislation. There will be a group of senators who will support the legislation as is, and there has to be another group of senators who will challenge it on the basis of what it is supposed to achieve, and the good of it and the misses of it and whatnot.

Do you think that you could maintain the challenge to government legislation if there were no group formally identified at this point in time through the various elections that happened which will challenge the government? The debate will go in all directions at the same time.

This, to me, is the real challenge. The challenge is put to its extreme limits if there are 105 independents in the chamber, with no opposition.

The Chair: Do you not agree, though, that the opposition to a particular bill — name any bill — in our experience over the last couple of years has come from many different places around the chamber? We've had amendments put forward by the Liberals to bills. We've had amends put forward by the Conservatives and

Au Sénat, l'expression « opposition officielle » prend un autre sens. Il n'y a pas de gouvernement en attente au Sénat, puisque, comme vous le savez tous, il n'y a pas de gouvernement qui puisse tomber.

Selon moi, le mot « opposition » est toutefois essentiel dans le contexte sénatorial. Quel est le rôle du Sénat? L'étude des mesures législatives. Pas seulement y jeter un œil distraitement en se disant à quel point c'est intéressant que tel ou tel projet de loi porte sur l'environnement parce que c'est tellement d'actualité.

Ce n'est pas cela, une étude. Étudier un texte de loi, c'est le passer au crible pour en faire ressortir les forces et les faiblesses. Or, tant qu'il y aura un groupe reconnu qu'on appellera l'opposition, peu importe de qui il est formé, cela voudra dire qu'il y aura toujours quelqu'un pour remettre en question les décisions du gouvernement et les mesures qu'il présente, qu'il y aura des débats où de nombreux points de vue pourront être exprimés, entendus et soupesés et qu'à terme, la décision reviendra à l'assemblée.

Selon moi, si vous avez du mal avec le concept d'opposition au Sénat et que vous songez à supprimer carrément cette notion du Règlement, vous aurez bien du mal à organiser l'opposition au cas par cas. Supposons que le Sénat est composé de 105 indépendants, certains faisant partie de groupes définis, et d'autres, non. Disons qu'il y a trois groupes d'indépendants. Eh bien, il viendra immanquablement un moment où vous devrez vous demander qui devra s'opposer au gouvernement pour telle ou telle mesure législative. Pensons seulement au cannabis. Qui organiserait concrètement l'opposition à ce projet de loi extrêmement important, car je rappelle qu'au Canada, la population s'attend généralement à ce que les mesures législatives fassent l'objet d'un débat démocratique et que ses différentes dispositions soient amplement décortiquées et remises en question. Nous aurons évidemment un groupe de sénateurs en faveur du projet de loi tel quel, mais il doit aussi y en avoir un qui en contestera l'objectif et le bien-fondé, qui en fera ressortir les lacunes, et cetera.

Croyez-vous que vous pourrez continuer de remettre en cause les mesures législatives du gouvernement s'il n'y a pas de groupe formellement chargé de cette tâche et dont la composition variera en fonction des résultats des plus récentes élections? Les débats vont partir dans tous les sens, croyez-moi.

Il est là, le véritable problème, selon moi, et il sera porté à son extrême si le Sénat se retrouve avec 105 indépendants et pas d'opposition organisée.

Le président : Pourtant, n'avez-vous pas remarqué vous aussi que, depuis quelques années, l'opposition aux projets de loi, quels qu'ils soient, vient d'un peu tout le monde? Des libéraux ont proposé des amendements à des projets de loi libéraux au même titre que les conservateurs et les indépendants. De toute

the ISG to bills. We are less reluctant as a group to offer amendments now than I think maybe ever before in our history.

Senator Joyal: Yes; I agree with that.

The Chair: So opposition can reside anyplace in the chamber.

Senator Joyal: But in my opinion, in a democratic system, there has to be the presence of a group that is identified clearly in the rules to be the one responsible to challenge the government on a daily basis. That doesn't prevent amendments and criticism to come from various sources, but we know that when the Senate sits, there is a group there on a daily basis whose responsibility is to challenge the government.

It doesn't mean that those who are independent or those who are from another political group cannot join or abstain from challenging the government, but at least the job of challenging the government is identified to a group of senators who define themselves as an opposition.

Let's make another scenario. Suppose we come to a point in our history down the road where there are 105 independents. There is a change of government and that government takes a stand on an issue that would really go against what we think would be the normal fabric of Canada. How do we make sure that the upper chamber that has the responsibility to review the legislation — and when I say "review," it doesn't mean to just read it and say, yes, it might be nice, it's to challenge it. That is what a review is, to push it to its limit. There are many meanings to "review."

To me, the important thing is that there should be an opposition in a democratic chamber — especially a chamber that is supposed to realize the diversity of views of Canada. Among the diversity of views of Canada there are the Tory, the Liberal, the NDP and the Green views; there are also the views of the Bloc. There are all kinds of views about the country. To make sure those views are aired in the chamber is proper. On the other hand, there has to be somebody, a group of senators, who, day in and day out, have the responsibility to challenge the government that occupies the role of government for a specific period of time.

The Chair: I'm not sure if I agree with that.

Senator Joyal: That's the Westminster model.

Senator McInnis: Senator Joyal said it very well, but the way I look at opposition is that generally there is a philosophical bent that we have, and we become a team. Today we happen to be Conservatives, and we have common goals.

son histoire, notre assemblée n'a jamais été aussi encline que maintenant à proposer des amendements.

Le sénateur Joyal : C'est vrai, je suis d'accord.

Le président : L'opposition peut donc venir de n'importe où.

Le sénateur Joyal : À mon avis, dans un régime démocratique, il doit néanmoins y avoir un groupe désigné dans les règles comme étant celui qui est chargé de talonner le gouvernement au quotidien. Rien n'empêche les autres de proposer des amendements ou de critiquer les mesures proposées, mais les gens doivent savoir que, quand le Sénat siège, il y a un groupe dont le rôle au quotidien consiste à demander des comptes au gouvernement.

Je ne suis pas en train de dire que les sénateurs indépendants ou appartenant à un autre groupe politique ne peuvent pas se joindre au débat et qu'ils doivent s'abstenir de remettre en question les décisions du gouvernement, simplement que cette tâche doit revenir officiellement à un groupe de sénateurs appelés « opposition ».

Prenons un autre exemple. Supposons encore qu'un de ces jours, le Sénat comptera 105 indépendants. Le gouvernement change, les nouveaux élus prennent position dans un dossier et cette position est perçue comme contraire aux valeurs typiquement canadiennes. Quelle certitude aurons-nous que la Chambre haute aura la responsabilité d'étudier les mesures législatives de ce nouveau gouvernement? Et quand je dis « étudier », je veux dire « analyser d'un œil critique », pas seulement lire pour la forme et approuver sans broncher, parce que, quand on étudie pour vrai un texte législatif, on va jusqu'au bout. Le mot « étude » peut prendre bien des sens selon la personne à qui on parle.

À mes yeux, il doit absolument y avoir une opposition dans n'importe quelle assemblée démocratique, à plus forte raison lorsque l'assemblée en question est censée représenter la diversité des points de vue du pays. Or, ici au Canada, il y a le point de vue des conservateurs, celui des libéraux, des néo-démocrates et des verts, sans oublier les bloquistes. Le Canada compte une multitude de points de vue. C'est tout à fait normal qu'ils trouvent tous écho au Sénat. Autrement dit, il doit y avoir un groupe de sénateurs qui, jour après jour, a la responsabilité de demander des comptes aux personnes qui sont au pouvoir pendant un laps de temps donné.

Le président : Je ne suis pas sûr d'être d'accord.

Le sénateur Joyal : C'est pourtant le modèle de Westminster.

Le sénateur McInnis : Le sénateur Joyal l'a très bien expliqué, mais de mon point de vue à moi, l'opposition est davantage un regroupement de gens ayant des vues philosophiques semblables et qui finissent par former une

The Chair: As I am.

Senator McInnis: Yes, that could be. We won't get into that. In this instance, we are the largest recognized party. But the way I look at opposition is that, as a group, we put our boots on in the morning. We come to work with an idea to critique. We're going to look at legislation in a critical way to make sure that it's correct — not making amendments for the sake of making amendments, but to do things constructively. There are some bills we would probably agree with. But for those reasons, we have an organized group called the opposition. You don't have to call it the official opposition. You can call it opposition.

That's how we got here, and we happened to have been appointed because we were Conservatives. We agreed with the philosophy of the Prime Minister of the day in government, so we were appointed. We are a group. We're a recognized group in a recognized party. That shouldn't be forgotten, as Senator Joyal said. It's an important group in the Westminster system, and it's an important group in our democracy. We shouldn't forget that. That's why I think it should be mentioned and mentioned many times over.

I do not know where we'll be. I've done some age checking and checking when senators will leave. There will still be a great number of Conservatives here in 2023. It's going to be a recognized party, and it's going to be an opposition.

It will be a long time, Senator Joyal —

Senator Joyal: It may be the government.

Senator McInnis: It may be the government.

The final point I want to make on modernization is perhaps what we do should be flexible. We're modernizing hopefully for the long term, and it's not going to be changed every other term. That's very important in these changes, namely, that there is some kind of consistency and continuity.

For what it is worth, I think the opposition plays a very important role, but I also see independent senators who are extremely competent and good opposition. I don't know how you operate, or if you caucus — I have no idea. You're an independent group and you do a good job. But I can tell you we're not lonely in our caucus in the sense that we know that we've got colleagues that are of like mind and that you can share. There is something valuable in that, I think.

équipe. Les circonstances font qu'aujourd'hui, ce sont des conservateurs et que nous partageons les mêmes objectifs.

Le président : Même chose pour moi.

Le sénateur McInnis : C'est bien possible, mais je préfère ne pas m'embarquer là-dedans. Pour l'heure, nous formons le plus gros parti reconnu. Or, selon ma façon de voir les choses, nous fonctionnons comme un groupe et quand nous arrivons ici, c'est dans le but d'analyser les mesures législatives du gouvernement d'un œil critique et de proposer des amendements au besoin. Pas seulement pour le seul principe d'en proposer; nous agissons toujours de manière constructive. Il nous arrive même d'approuver certains projets de loi. Pour toutes ces raisons, le Sénat s'est doté d'un groupe organisé appelé « opposition ». Vous n'avez pas besoin de lui accoler l'adjectif « officielle »; « opposition » suffit.

C'est ce qui nous a menés jusqu'ici, et c'est pour cette raison que nous avons été nommés : parce que nous sommes des conservateurs. Nous voyions les choses du même œil que le premier ministre de l'époque, alors nous avons été nommés. Nous formons un groupe; un groupe reconnu au sein d'un parti reconnu. Et ça, il ne faut pas l'oublier, comme le disait le sénateur Joyal. L'opposition est un des rouages importants du système de Westminster et des régimes démocratiques en général. Ne l'oublions pas. Voilà pourquoi, selon moi, nous devrions le répéter aussi souvent que nous le pouvons.

Je ne sais pas ce qui nous attend. J'ai fait mes calculs pour savoir quand partiront la plupart des sénateurs. Or, le Sénat comptera encore beaucoup de conservateurs en 2023. Ils feront partie d'un parti reconnu, et ils formeront l'opposition.

Il faudra beaucoup de temps, sénateur Joyal…

Le sénateur Joyal : Vous pourriez aussi être au pouvoir.

Le sénateur McInnis : Nous pourrions aussi être au pouvoir, c'est vrai.

Je tiens à dire une dernière chose au sujet de la modernisation : ne nous enfermons pas dans des carcans. Si tout va bien, les réformes que nous apportons seront là pour longtemps, et elles ne devraient pas changer d'un mandat à l'autre. Il faut donc que ces changements se fassent dans un certain esprit de constance, de continuité.

Soit dit en passant, je crois que l'opposition joue un rôle très important, mais j'estime aussi que les sénateurs indépendants sont extrêmement compétents et qu'ils font du bon travail d'opposition. Je ne sais pas comment vous fonctionnez, si vous vous réunissez… Je n'en ai pas la moindre idée. Vous êtes un groupe indépendant et vous faites du bon travail. Mais je peux vous assurer que nous ne nous sentons pas seuls de notre côté, car nous savons que nous avons collègues qui pensent comme

Senator Massicotte: My interest is to try to agree to a report. I think it's a reference document, and I don't think any executive action arises from it, but it's an important debate. If I look at the constant, I think we agree that there needs to be an opposition. Forget the words "vibrant" or "real" or whatever. There has to be an opposition. We don't agree with the word "official," and we don't agree with the format at this time. I very much look forward to the debate we're going to have, but I don't think you're going to resolve it with this report. With this report I think there is a consensus on opposition, and we should have a discussion shortly as to how to best organize it for that debate. I think that will be very important.

We should also have a discussion on your agenda about the independents. Maybe there should be a maximum. If you look at the British system, no one member ever controls the chamber. Maybe we should have debate amongst ourselves that no party should have in excess of 50 per cent of the Senate seats. Maybe we should have that discussion. That would probably also create a better opposition in the future.

But I think to come to an agreement, I agree with Senator Frum in a sense that we're talking about words here, and later on she makes reference to the Westminster model. In my words, it provides immense flexibility to go where you want to go, but it does have limits, such as term limits and so on.

I think you've got to choose the words to say it's not a buffet-style free-for-all. There are parameters, but there's flexibility within that to shape it and organize ourselves to do a good job for Canadian citizens. I think that's where we have to go.

And then, some minor stuff. I would like to choose words that are more understandable to Canadians because we hope people will eventually read this report. Responsible government and Royal Prerogative aren't defined very well in the report, so we should use words that are understandable.

With respect to the legislative branch, I think you mean the House of Commons, but the Senate is part of the legislative branch, too. It's not right to say we hold executives to account, because I think there is some wording there to make it clear and more easily understood by average Canadians. Less fancy, but a bit broader.

nous et avec qui nous pouvons échanger. Il y a quelque chose de réconfortant, selon moi.

Le sénateur Massicotte : Personnellement, je crois que nous devrions nous entendre sur la teneur du rapport. Ce n'est qu'un document de référence, et je doute qu'il serve à prendre des décisions concrètes, mais il s'agit néanmoins d'un débat important. Si on essaie de dégager une constante, je crois que nous nous entendons pour dire qu'il doit y avoir une opposition. Oublions les adjectifs du type « dynamique » ou « réelle ». Il doit y avoir une opposition, point. Pour le moment, nous ne savons pas si elle doit être officielle ou non, ni sur la forme qu'elle doit prendre. J'attends avec impatience le débat que nous ne manquerons pas d'avoir, mais à mon avis, ce n'est pas avec ce rapport-ci que nous réglerons la question. Pour le moment, contentons-nous du consensus sur la présence d'une opposition, ensuite nous pourrons discuter de la manière dont le débat aura lieu. Selon moi, il s'agira d'un débat extrêmement important.

Nous devrions aussi discuter des indépendants. Peut-être devrait-il y en avoir un nombre maximal. Au Royaume-Uni, il n'y a jamais un seul groupe qui contrôle la Chambre. Peut-être devrions-nous envisager de dire qu'aucun parti ne pourra jamais occuper plus de 50 p. 100 des sièges du Sénat. Peut-être devrions-nous au moins en discuter. Chose certaine, l'opposition serait encore plus vigoureuse.

Pour en revenir au rapport, je suis d'accord avec la sénatrice Frum dans un certain sens : il faut choisir les bons mots et agir à l'intérieur du cadre que nous impose le modèle de Westminster. Nous avons amplement de marge de manœuvre, je ne dis pas le contraire, mais il y a tout de même des limites, comme la durée des mandats, ce genre de chose.

Il faut choisir nos mots afin que personne ne pense que tout est permis et qu'il n'y a aucune restriction. Il y a des balises à respecter, mais à l'intérieur de ces balises, nous avons la latitude voulue pour nous organiser comme nous le voulons et donner la forme que nous voulons à l'opposition tout en servant les intérêts des Canadiens. Je crois que c'est la voie à suivre.

Un détail, en terminant. Je crois que nous devrions choisir des mots que les Canadiens comprendront mieux, parce qu'idéalement, les gens le liront, ce rapport. Les expressions « gouvernement responsable » et « prérogative royale » n'y sont pas très bien définies, alors je crois que nous devrions nous en tenir à des mots que les gens vont comprendre.

Quand vous parlez du législatif, je crois que vous parlez surtout de la Chambre des communes, mais le Sénat fait partie lui aussi du législatif. Les formules du genre « demander des comptes à l'exécutif » n'ont pas leur place, et je suis convaincu qu'on pourrait dire la même chose en termes plus aisément compréhensibles pour Monsieur et Madame Tout-le-Monde; moins jolis peut-être, mais accessibles à un plus grand nombre.

The Chair: After we hear from the rest of the senators, I'll ask the analysts to say what they heard. I hope the comments will be short because we're light on time.

Senator Wells: We've heard around the table the various references to opposition or official opposition. I agree with Senator McCoy that I don't think this is going anywhere. I heard Senators Eggleton and Gold, and in more depth in your speech in the chamber two weeks ago you gave your opinions. I don't think there should be an opposition. Senator Eggleton just said that. I'm paraphrasing, excuse me.

Senator Gold: Respectfully, that's not what I said. I was very clear on that point.

Senator Wells: What I heard from Senator Joyal — and I have on my desk a book called *Protecting Canadian Democracy: The Senate You Never Knew*, written by Senator Joyal — is that he wasn't presenting his opinion. He was presenting the fact of what the Westminster system is and the foundational aspect that the official opposition carries.

I reference Senator McInnis's reading from the earlier report. I believe it was the first report where he referenced those who propose and those who oppose, and that's how we find our balance. That's how we get our voices out. We know we don't win every vote in the opposition. In fact, we win very few, but the important aspect is that we get our voice out there. We lay it on the table for consideration.

I don't think we're going to reach a consensus today. We've walked around the table, and there are some who agree and clearly some who disagree with the wording of the report. I don't think the report reflects what was said in the hearings that led up to this. I know Senator Carignan was very clear about the official opposition, and there is virtually nothing referencing the necessity of that.

If it were appropriate, I'd like to move a motion so that we can move on from this and get to what Senator Lankin referenced earlier, which is getting to some of the real things that we need to discuss regarding the structure of the Senate.

Therefore, I would like to move that we shelve this document and move on to other issues.

Senator Frum: I would second the motion.

The Chair: We have the motion on the floor. We have to respond to it, so I guess we can either debate it or we can have a vote on it. I'm interested in hearing opinions.

Senator Wells: If I may, I think the debate has happened on this, so I would suggest — obviously.

Le président : Quand nous aurons entendu tous les sénateurs, nous demanderons aux analystes de nous dire ce qu'ils ont entendu comme commentaires. Je demanderais à tout le monde d'être bref parce que le temps file.

Le sénateur Wells : Il a beaucoup été question d'opposition et d'opposition officielle. Je suis d'accord avec la sénatrice McCoy : cette discussion ne mène nulle part. J'ai entendu les arguments des sénateurs Eggleton et Gold, et plus en profondeur lors de l'exposé que vous avez fait au Sénat il y a deux semaines. Selon moi, il ne devrait pas y avoir d'opposition. C'est ce que le sénateur Eggleton vient de dire. Je paraphrase, évidemment.

Le sénateur Gold : Avec tout le respect que je vous dois, ce n'est pas ce que j'ai dit. J'ai été très clair.

Le sénateur Wells : Pour ce qui est du sénateur Joyal — et j'ai sur mon bureau l'ouvrage Protéger la démocratie canadienne : Le Sénat en vérité, qu'il a lui-même écrit — il ne nous a pas donné son opinion. Il nous a expliqué les tenants et aboutissants du système de Westminster et le rôle fondamental de l'opposition officielle.

Le sénateur McInnis a lu un extrait du rapport antérieur. Je crois que c'est le premier endroit où il était question de ceux qui proposent et de ceux qui s'opposent, et il est là, l'équilibre. C'est de cette façon que nous pouvons nous faire entendre. Quand nous sommes dans l'opposition, nous savons que nous ne gagnerons pas tous les votes. En fait, nous en gagnons très peu, mais l'important, c'est que nous pouvons nous faire entendre et présenter nos arguments afin qu'ils soient pris en compte.

Je ne crois pas que nous réussirons à trouver un consensus aujourd'hui. Nous avons fait le tour de tout le monde, et certains sénateurs sont farouchement opposés à ce qui est écrit dans le rapport. Personnellement, je ne trouve pas qu'il reflète les témoignages que nous avons entendus. La position du sénateur Carignan concernant l'opposition officielle, par exemple, y est pour ainsi dire occultée.

Si vous permettez, j'aimerais proposer une motion afin que nous passions à autre chose et que, comme le disait la sénatrice Lankin tout à l'heure, nous discutions des enjeux véritables relativement à la structure du Sénat.

Je propose donc que nous mettions ce document de côté et que nous passions à autre chose.

La sénatrice Frum : J'appuie la motion.

Le président : Nous sommes saisis d'une motion. Nous devons y répondre, alors nous pouvons soit en débattre, soit la mettre aux voix dès maintenant. Personnellement, j'aimerais savoir ce que les autres en pensent.

Le sénateur Wells : Si vous permettez, je crois que le débat a déjà eu lieu, alors j'aurais tendance à suggérer… oui, évidemment.

Senator Bellemare: What is the motion?

Senator Wells: The motion is that we shelve this. We can't come to a consensus, in my opinion. I'm pretty sure I won't change my mind, and I'm pretty sure those opposed to my view won't change their minds. The motion is that we shelve this and that we try not to come to an agreement on wording because I don't think there is agreement on wording. Whatever is the official word for parking something forever.

The Chair: I'm optimistic myself. I think we have consensus in a number of places.

Senator Wells: Chair, I have no doubt that we have consensus in a number of places, but in the critical place I do not believe we have consensus.

The Chair: I think maybe we do.

[*Translation*]

Senator Bellemare: I had some comments to add to open the debate because, clearly, there is some confusion. There are very strong positions on both sides. With respect to Senator Wells' suggestion, I have in the past been a member of committees in other places where it was important to have a report. If unanimity cannot be reached — since consensus does not necessarily mean unanimity — we could vote on the report as presented.

I want to raise a point that is important to the debate regarding the need to have an opposition. We agreed on the word "opposition" without the word "official." There are other senates around the world that we did not look at, including the French Senate, for example. I'm sure Senator Joyal is very familiar with it. There is no official opposition, no opposition at all, in the French Senate, and debates take place among groups. Certain political groups align themselves based on political affinities. The French Senate is not the last of senates. We are not talking about a sparsely populated country. If we had looked at how the French Senate is organized, we could have come up with some solutions. On this motion, if we cannot open the debate to other issues —

[*English*]

Senator Neufeld: There is a motion on the floor. The motion isn't about the opposition. The motion about shelving this report. Senator Bellemare is speaking more to the issue that's been discussed here for the last hour and a half.

Chair, I think the real thing we should be doing now is, if someone wants to speak to it, they should speak to the motion and not the body of the report.

La sénatrice Bellemare : Quelle est la motion?

Le sénateur Wells : Je propose que nous mettions ce document de côté. Nous n'arriverons jamais à un consensus, si vous voulez mon opinion. Je sais en tout cas que je ne changerai pas d'avis, et je suis pas mal sûr aussi que ceux qui pensent le contraire ne changeront pas d'avis non plus. Je propose donc que nous mettions ce document de côté et que nous cessions d'essayer de nous entendre sur une formulation commune, parce que nous n'y arriverons jamais. « Mettre de côté » n'est peut-être pas le bon mot, mais qu'on le remplace par la formule officielle équivalant à « tabletter ».

Le président : Je suis plutôt optimiste, moi. Nous avons réussi à trouver un consensus sur bien des points.

Le sénateur Wells : Je ne dis pas le contraire, monsieur le président, mais pour ce qui est du point principal, je ne crois pas qu'il y ait consensus.

Le président : Je pense au contraire que c'est peut-être le cas.

[*Français*]

La sénatrice Bellemare : J'avais des commentaires à ajouter pour ouvrir le débat parce que, de toute évidence, il y a confusion. On a des positions très campées. En ce qui concerne la suggestion du sénateur Wells, j'ai déjà fait partie de comités dans d'autres instances où il est important d'avoir un rapport. Si l'unanimité ne peut se faire — parce que le consensus ne signifie pas nécessairement l'unanimité —, on pourrait tenir un vote sur le rapport tel qu'il est présenté.

Je veux soulever un point important au débat en ce qui a trait à la nécessité d'avoir une opposition. On s'est entendu sur le mot « opposition » sans le mot « officiel ». Il y a des sénats dans le monde que nous n'avons pas examinés. Le Sénat français, par exemple. Le sénateur Joyal, j'en suis persuadé, le connaît très bien. Il n'y a pas d'opposition officielle et il n'y a pas d'opposition au Sénat français, et les débats fonctionnent avec des groupes. Certains groupes politiques se répartissent selon les affinités politiques. Le Sénat français n'est pas le dernier des sénats. On ne parle pas d'un pays où il n'y a presque personne. Si on avait examiné l'organisation du Sénat français, on aurait pu arriver à des solutions. Sur cette motion, si l'on ne peut pas ouvrir le débat à d'autres choses...

[*Traduction*]

Le sénateur Neufeld : Nous sommes saisis d'une motion. Elle ne porte pas sur la notion d'opposition. Elle porte sur la mise au rancart du rapport. La sénatrice Bellemare parle plutôt du sujet dont nous discutons depuis une heure et demie.

Monsieur le président, je crois que, pour le moment, les gens qui veulent prendre la parole doivent parler de la motion, et non du contenu du rapport.

The Chair: I accept that. Do you want to say something, Senator Bellemare? Are you referring to the motion that's on the table?

[*Translation*]

Senator Bellemare: I am of the opinion that we should vote on the report rather than shelve it. In my opinion, if we adopt the motion, that is the same as not adopting the report. Let's be frank and transparent. Are we adopting the report or not? In any case, I am not entitled to vote. I am here as a non-affiliated member. I also do not represent the government representative.

[*English*]

Senator Gold: My reservation about the motion, Senator Wells, is only that we haven't had a chance to see how all of the discussion might or might not be incorporated into a revised text.

For sure, on some fundamental issues that are outside this document, we won't agree. But I thought we were fairly close to agreeing at least on some wording, subject to some of Senator Frum's observations about the last paragraphs, which I hope would be looked at, too, by the staff.

I would rather have a chance to decide to shelve or not shelve once we see the extent to which we can actually come together around wording.

The Chair: I share that sentiment.

Senator Massicotte: I kind of agree with that. I think we have made significant progress. I think we are getting close to agreement. Would you agree to shelve your shelving motion for a week to see what draft we come up with next week?

Senator Wells: I would agree to that.

The Chair: Okay. That's very good. We have something. We have agreement.

Is it agreed that the motion is withdrawn?

Senator Wells: With that caveat, yes, that we try to find wording that is agreeable or that we have consensus on for the next meeting or whenever the chair decides.

The Chair: Okay. We have senators Dean, Eggleton and Lankin. Then I wanted to turn to the analysts for them to let us know what they heard.

Senator Lankin is off the list.

Le président : Je suis d'accord. Voulez-vous ajouter quelque chose, sénatrice Bellemare? Faites-vous allusion à la motion dont on est saisi?

[*Français*]

La sénatrice Bellemare : Je suis d'avis qu'on devrait tenir un vote sur le rapport plutôt que de le mettre sous couvert. À mon avis, la motion qu'on adopte, c'est l'équivalent de ne pas adopter le rapport. Soyons francs et transparents. Est-ce qu'on adopte ou non le rapport? Je n'ai pas le droit de vote de toute façon. Je suis ici comme membre non affiliée. Je ne représente pas le représentant du gouvernement non plus.

[*Traduction*]

Le sénateur Gold : La seule réserve que j'ai à propos de la motion, sénateur Wells, est que nous n'avons pas eu l'occasion d'examiner dans quelle mesure les conclusions du débat pourraient ou non être intégrées dans un texte révisé.

Il est clair que nous ne pourrons pas nous mettre d'accord sur certaines questions fondamentales dont le document ne traite pas. Mais je croyais que nous pouvions au moins tomber d'accord sur un texte, à condition que l'on puisse se pencher sur certaines observations que la sénatrice Frum a faites au sujet des derniers paragraphes.

Je préférerais prendre la décision de mettre ou non de côté le rapport après que nous ayons eu la possibilité de voir si nous pouvons nous entendre sur un libellé.

Le président : C'est ce que je pense aussi.

Le sénateur Massicotte : Je suis d'accord. Je pense que nous avons bien avancé et que nous sommes près d'arriver à une entente. Seriez-vous d'accord pour mettre votre motion de côté pendant une semaine, le temps de voir si nous pouvons nous entendre sur un texte?

Le sénateur Wells : Oui, je serais d'accord pour cela.

Le président : D'accord, c'est très bien. Nous avons pu nous entendre.

Êtes-vous d'accord pour que la motion soit retirée?

Le sénateur Wells : Oui, à condition de trouver un texte acceptable ou qui puisse faire l'objet d'un consensus en prévision de la prochaine réunion ou au moment qu'en décidera le président.

Le président : D'accord, nous avons les sénateurs Dean, Eggleton et Lankin. J'aimerais savoir ce que les analystes ont entendu.

La sénatrice Lankin ne figure pas dans la liste.

Senator Dean: Picking up on Senator Joyal's comments about the need for opposition and challenge, and the need for there to be a backstop against perhaps the unlikely event that at some meeting — it wouldn't be in the near future — the Independent Senator's Group all aligned around a single common position, I would just say this: "Opposition" sounds fine to me. I'm not in support of any prefix to opposition, but just in my own sense, personally, of opposition, following from Senator Joyal's comments, I think opposition is important. What I'm concerned about, and in support of, is opposition where necessary and appropriate, but not necessarily opposition all the time, on all issues, which is, I think, what I tend to witness. So not opposition that replicates what we see down the hall in the House of Commons, but opposition that's selective and thoughtful and that can hold significance as opposed to just the everyday day to day opposition for the sake of opposition.

I would be a lot more comfortable with the notion of opposition — and I've said this before, and it's for a future discussion — if opposition went hand-in-hand with independence of all senators to feel comfortable to speak, to vote, to express their opinions without fear of sanction or retribution. We'll come back to this, but I felt that it was important. Others have expressed their personal preferences and inclinations, and I wanted to leave mine on the record today.

The Chair: Very good, very interesting.

Senator Eggleton: Just briefly to pick up on that, I think official opposition, government and opposition, does belong in the Westminster system, but belongs in the House of Commons, in the lower house. Do we really want a Senate that's a carbon copy of the lower house? I don't think that's particularly useful at all, and yet, if you set up the same dynamic — and we've had that dynamic in the Senate; we had it until this term, until this Parliament — I don't think that that is a particularly useful dynamic.

Support the government for the sake of it; support the opposition for the sake of it in a duplicate fashion of what the House of Commons is. I don't think it's particularly useful.

I think you will always have opposition. I've used the example before; I'll use it again. The sixth-largest government in this country, bigger than half of the provinces, bigger budget, bigger population than half of the provinces, does not have an official opposition. That's the Toronto city council. It's a big government entity in this country. I can tell you, from personal experience, having been Mayor of Toronto for 11 years, there was no shortage of opposition each and every day. There was always the mayor and a whole bunch of councillors who thought they could do a better job all the time, and there was no shortage of opposition, sober second thought, I'm thinking. Because the

Le sénateur Dean : À propos des commentaires que le sénateur Joyal a faits sur la nécessité d'une opposition et de contestations, et sur la nécessaire garantie de pouvoir s'opposer au cas improbable où — et cela ne risque pas d'arriver dans un proche avenir — le Groupe des sénateurs indépendants s'alignerait sur une position commune, je dis que l'opposition est une bonne chose. Je ne pense pas non plus qu'il faille qualifier cette opposition, mais à mon avis, d'après ce qu'en dit le sénateur Joyal, l'opposition est importante. Ce que je souhaite, c'est qu'une opposition se manifeste chaque fois qu'elle est nécessaire et opportune, plutôt qu'une opposition permanente, sur tous les sujets, à laquelle j'ai l'impression d'assister de nos jours. Je ne veux donc pas parler d'une opposition qui ressemble à celle que nous constatons à la Chambre des communes, mais d'une opposition sélective, réfléchie et significative, contrairement à l'opposition systématique que l'on constate tous les jours.

Je serais beaucoup plus à l'aise à l'idée d'une opposition — je l'ai déjà d'ailleurs dit et l'on pourrait en reparler — qui découlerait de l'indépendance de tous les sénateurs qui se sentiraient libres de parler, de voter et d'exprimer leurs opinions sans crainte de sanctions ou de représailles. Nous y reviendrons, mais j'ai trouvé important de pouvoir exprimer publiquement mon opinion et mes préférences, comme d'autres l'ont fait d'ailleurs.

Le président : Très bien, ce que vous dites est très intéressant.

Le sénateur Eggleton : À ce sujet, permettez-moi de préciser simplement que l'opposition officielle, que le gouvernement et l'opposition participent du système de Westminster, mais surtout de la Chambre basse, de la Chambre des communes. Voulons-nous vraiment que le Sénat soit un simple reflet de la Chambre des communes? Je ne pense pas que cela soit particulièrement utile de reprendre cette même dynamique — même si c'est ce que nous avons fait jusqu'à cette session, jusqu'à cette législature.

Appuyer le gouvernement par principe ou appuyer l'opposition par principe, c'est reproduire ce qui se fait à la Chambre des communes. Je ne pense pas que cela soit particulièrement utile.

Je crois qu'il y aura toujours une opposition. J'en ai déjà donné l'exemple, je le redonnerai à nouveau. La sixième plus importante administration de ce pays, plus importante que celles de la moitié des provinces réunies, dont le budget et la population dépassent ceux de la moitié des provinces, n'a pas d'opposition officielle. Je veux parler du conseil municipal de Toronto. C'est une administration importante dans ce pays. J'en parle d'expérience, ayant été maire de Toronto pendant 11 ans. L'opposition ne manque pas au conseil municipal. Le maire et toute une bande de conseillers pensent avoir les bonnes solutions et l'opposition, sous forme de second examen objectif, ne

personalities of people are so different, people will look at things differently. There will be different philosophical direction. There was no official opposition, but a lot of them had leanings to the left, leanings to the right. You do get that dynamic that comes out of a system that doesn't even have an official opposition.

There is also one of the territories. It's a small territory, but Nunavut, I don't believe, has an official opposition either.

Senator McCoy: Neither does N.W.T.

Senator Eggleton: But I think that, in the Westminster system, that kind of dynamic does belong in the lower house, but surely we can come up with something different for the upper house.

The Chair: Okay.

Senator Massicotte: Do we want to summarize the debate?

The Chair: Yes, we want to summarize the debate. Senator Gold?

Senator Massicotte: We should avoid the discussion on —

The Chair: Let's summarize.

Senator Gold: Yes. Sure. This can wait till another session.

The Chair: Would you like to?

Mr. Groves: I'll try. I understand one agreement was made to add a sentence in the section on the House of Lords, and a footnote as well, discussing the appointment process of opposition members. I have understood that. Yes, of peers generally, but the reference, in particular, was to opposition members.

Just walking into the wood chipper, the second sentence was to add the presence of opposition to the bullet points on page 13, the presence of opposition, and I'm not certain there was agreement on where in that list that would go.

Senator Eggleton: After 21.

Mr. Groves: After 21, okay. So between lines 21 and 23, 22. Sorry.

Then the last change that I understood to have received some agreement was to go to the last page and to remove the words "or limiting" from line 5 and then, at lines 16 and 17, remove that first sentence and replace "they" with "the Westminster principles." Lines 16 and 17, "The Westminster principles are better understood as descriptive concepts rather than prescriptive ones." The change would be to remove that sentence and change

manque pas. Selon leur personnalité, les gens voient les choses différemment, il y a toutes sortes d'orientations philosophiques. Il n'y a pas d'opposition officielle, mais de nombreuses tendances de gauche ou de droite. Cela donne une dynamique qui découle d'un système qui n'a même pas d'opposition officielle.

L'un des territoires de taille modeste, je veux parler du Nunavut, n'a pas non plus, je crois, d'opposition officielle.

La sénatrice McCoy : Les Territoires du Nord-Ouest n'en ont pas non plus.

Le sénateur Eggleton : Dans le système de Westminster, ce genre de dynamique caractérise, je crois, la Chambre basse, mais nous pouvons certainement trouver quelque chose de différent pour la Chambre haute.

Le président : D'accord.

Le sénateur Massicotte : Voulons-nous résumer le débat?

Le président : Oui. Sénateur Gold?

Le sénateur Massicotte : Nous devrions éviter de débattre de…

Le président : Résumons.

Le sénateur Gold : Oui, certainement, cela peut attendre une autre session.

Le président : Voudriez-vous?

M. Groves : Je vais essayer. Si j'ai bien compris, on s'était entendu pour ajouter une phrase dans la partie relative à la Chambre des lords, ainsi qu'une note en bas de page, décrivant le processus de nomination des membres de l'opposition. C'est ce que j'ai compris. On parlait, de façon générale, des pairs, mais il s'agissait, en particulier, des membres de l'opposition.

Pour aller dans le détail, la deuxième phrase devait préciser la présence de l'opposition et devait s'ajouter à la liste des points figurant à la page 15, mais je ne sais pas si on s'était mis d'accord sur l'endroit où l'insérer dans la liste.

Le sénateur Eggleton : Après la ligne 26.

M. Groves : Après la ligne 26, d'accord, donc entre les lignes 26 et 28, pardon, 27.

Le dernier changement sur lequel on s'était, je crois, entendu, se trouve à la dernière page. Il s'agissait de retirer les termes « or limiting » à la ligne 5 de la version anglaise et, aux lignes 25 et 26 de la version française, de retirer la première phrase et de remplacer « Ils » par « Les principes de Westminster ». Il s'agissait donc de supprimer la phrase : « Les principes de Westminster sont des concepts beaucoup plus descriptifs que

the "they" in the subsequent sentence to the "Westminster principles."

Senator Frum: And what about line 27, with the open mind? There is no — create the sentence that we want.

Mr. Groves: Okay.

The Chair: Do you have language to propose?

Senator Frum: I think it's a total rewrite, frankly, but, if you would like, I can propose language. I don't know if I can do it this absolute second.

Senator Gold: Might I suggest "subject to the Constitution" or some sort of general phrase that captures the idea that there are, after all —

The Chair: That's a good idea.

Senator Joyal: That has been the terms of reference.

Senator Gold: Yes. We're free within those constraints.

Mr. Groves: "With this conclusion and subject to the restrictions of the Constitution. . . ." Maybe "restrictions" is the wrong word. "Subject to the Constitution, the Senate is free to approach the modernization project with an open mind and a focus on how —"

Senator Frum: The "presence of an opposition" may not be satisfactory. I'm going to have to think about that myself, if that language is good enough, because it might not be forceful enough for some of us, but we can discuss it at the next meeting. Oh joy.

Mr. Groves: Or we can do as we did with Senator Joyal and incorporate her suggestions. We're going to circulate it.

The Chair: We're going to be done.

Senator Frum: I don't want to waste your time because I think "a structured opposition" is a very reasonable middle path.

Senator Eggleton: That's getting back to "official."

Senator Frum: If that's going to be the make or break thing —

Senator Massicotte: Let's discuss it next time. I suspect we can find another word to satisfy, but I know people feel strongly about it.

normatifs. » et, dans la phrase suivante de remplacer « Ils » par « Les principes de Westminster ».

La sénatrice Frum : Et que fait-on de l'expression « avec ouverture » aux lignes 1 et 2? Il n'y a pas... Il faut trouver la phrase que nous voulons.

M. Groves : D'accord.

Le président : Avez-vous un texte à proposer?

La sénatrice Frum : Je pense qu'il faut complètement reformuler la phrase et, si vous voulez, je peux le faire, mais peut-être pas immédiatement.

Le sénateur Gold : Pourrais-je proposer « Sous réserve de la Constitution » ou autre expression d'ordre général qui laisse entendre qu'il y a, après tout...

Le président : C'est une bonne idée.

Le sénateur Joyal : C'était le mandat.

Le sénateur Gold : Oui, en dépit de ces contraintes, nous sommes libres.

M. Groves : « Compte tenu de ses conclusions et sous réserve des restrictions imposées par la Constitution... » Peut-être que « restrictions » n'est pas le mot juste. « Sous réserve de la Constitution, le Sénat a la liberté de penser sa modernisation avec ouverture, en se concentrant sur la façon... »

La sénatrice Frum : L'« existence d'une opposition » ne convient peut-être pas. Je vais devoir y réfléchir afin de déterminer si c'est la bonne expression, car elle pourrait ne pas être suffisamment énergique pour certains d'entre nous, mais on peut en discuter à la prochaine réunion. Quelle joie!

M. Groves : Nous pouvons aussi procéder comme avec le sénateur Joyal et intégrer ses propositions, que nous allons faire circuler.

Le président : On devrait terminer.

La sénatrice Frum : Je ne veux pas vous faire perdre votre temps et je pense que l'expression « opposition structurée » est un compromis très raisonnable.

Le sénateur Eggleton : On en revient à « officielle ».

La sénatrice Frum : Si c'est cela qui va être déterminant...

Le sénateur Massicotte : Discutons-en à la prochaine réunion. Je pense que l'on peut trouver une expression satisfaisante, même si je sais que les gens ont des idées bien arrêtées.

Senator Frum: But we're here now, and we know our positions. I think "a structured opposition" is — It's Senator Lankin's idea, not mine.

Senator Massicotte: I'm okay with "structured," but we should discuss it.

Senator Eggleton: I think it's good enough.

Senator Frum: No, it's not.

Senator McCoy: I don't entirely agree with that, but, for the sake of peace —

Senator Massicotte: What would you like to see, Senator McCoy?

Senator Gold: She doesn't want it at all.

Senator McCoy: I don't see that you're really getting to the point for the Senate of Canada. I think you can say that one chamber of a Westminster parliament must be a responsible government, and, if there's a single chamber, the practice is, normally, to have an "Official Opposition." That isn't even true everywhere. It's not true in Nunavut; it's not true in Tasmania; it's not true in Scotland, and so on. There are some things that you can't say.

What is absolutely true, though — and the point I think you should be debating and we should be talking through here, is how are we in the Senate of Canada going to ensure that a proper, lively and useful debate takes place?

Now, Senator Joyal says you must have an opposition because you have to have somebody in charge. Well, I can think of probably three or four ways of making that happen, and it doesn't necessarily mean having Senator McInnis as leader of the official opposition. That's the debate.

Senator Massicotte: We all know and we agree that it's a very important debate to be had, but we're deviating from the report. The only issue left is whether there's another word to be added to "opposition." Let's try to resolve that issue and not this issue, or we're going to go nowhere.

The Chair: Can we circulate a draft to the committee? We welcome input around the word "opposition." We can do that.

Mr. Groves: The version we circulate will have that sentence highlighted so that we will hopefully find something there.

The Chair: When do you expect a draft could be circulating?

Mr. Groves: Very, very soon.

La sénatrice Frum : Mais puisque nous sommes ici et que nous savons quelles sont nos positions, je pense que l'expression « opposition structurée » vient de la sénatrice Lankin et pas de moi.

Le sénateur Massicotte : « Structurée » me convient, mais nous devrions en discuter.

Le sénateur Eggleton : Je pense que le qualificatif est assez juste.

La sénatrice Frum : Pas moi.

La sénatrice McCoy : Je ne suis pas entièrement d'accord, mais, par souci de concorde…

Le sénateur Massicotte : Quel qualificatif aimeriez-vous, sénatrice McCoy?

Le sénateur Gold : Elle n'en veut pas.

La sénatrice McCoy : Je ne vois pas en quoi cela peut s'appliquer au Sénat du Canada. On peut dire qu'une Chambre d'un Parlement de Westminster doit constituer un gouvernement responsable et, s'il n'y a qu'une seule Chambre, la pratique veut qu'il y ait normalement une « opposition officielle ». Ce n'est même pas le cas partout, ce n'est pas le cas au Nunavut, ce n'est pas le cas en Tasmanie, ce n'est pas le cas en Écosse, et cetera. Il y a des choses qu'on ne peut pas dire.

Une chose est sûre cependant et c'est de cela que nous devrions débattre : comment allons-nous faire en sorte qu'au sein du Sénat du Canada, il y ait des débats convenables, animés et utiles?

Pour le sénateur Joyal, il faut qu'il y ait une opposition pour que quelqu'un soit responsable. Je pense qu'il y a trois ou quatre façons d'y parvenir sans avoir le sénateur McInnis comme chef de l'opposition officielle. Voilà le débat que nous devons avoir.

Le sénateur Massicotte : Nous convenons tous que c'est un débat très important, mais nous nous écartons du rapport. La seule chose à déterminer, c'est s'il faut ajouter un qualificatif au terme d'« opposition ». Essayons de régler le problème, faute de quoi nous n'irons nulle part.

Le président : Pouvons-nous faire circuler une ébauche au comité? Les gens pourraient faire des propositions par rapport au mot « opposition ». On pourrait procéder ainsi.

M. Groves : La phrase sera surlignée dans le texte que nous ferons circuler. On pourra ainsi, espérons-le, trouver une solution.

Le président : Quand l'ébauche pourrait-elle être prête?

M. Groves : Très bientôt.

The Chair: Very good.

Senator Lankin: I think we should quote Senator McInnis, who quoted our first report, and simply say: "As we said in our first report, the importance of someone who opposes and someone who proposes," and —

Senator Frum: Well, why not?

Senator Lankin: It's already there. We already agreed.

Senator Frum: Why not? That's okay.

The Chair: I don't mind that, either. Do we have any more comments to make or can I draw this meeting to a close?

(The committee adjourned.)

Le président : Très bien.

La sénatrice Lankin : Je pense que nous devrions citer le sénateur McInnis qui, dans notre premier rapport, a simplement affirmé : « Comme nous l'avons dit dans notre premier rapport, l'importance de quelqu'un qui s'oppose et de quelqu'un qui propose » et...

La sénatrice Frum : Pourquoi pas?

La sénatrice Lankin : C'est déjà là, nous en avons déjà convenu.

La sénatrice Frum : Pourquoi pas? C'est d'accord.

Le président : Cela ne me dérange pas non plus. Y a-t-il d'autres commentaires ou pouvons-nous clôturer la réunion?

(La séance est levée.)

Available on the Internet: http://sencanada.ca

Disponible sur internet : http://sencanada.ca